

Tartu Ülikool
Sotsiaalteaduskond
Riigiteaduste Instituut

Kohalike omavalitsuste sotsiaalmajandusliku arengu seos
haldusterritoriaalse reformiga – aastatel 1999–2005 ühinenud
omavalitsusüksuste sotsiaalmajanduslike muutuste analüüs

Magistritöö

Autor: Asko Teeväli
Juhendaja: Dots Jüri Kõre

Tartu 2009

Lühikokkuvõte

Käesolev magistritöö on koostatud teemal „Kohalike omavalitsuste sotsiaalmajandusliku arengu seos haldusterritoriaalse reformiga – aastatel 1999–2005 ühinenud omavalitsusüksuste sotsiaalmajanduslike muutuste analüüs”.

Töö eesmärk oli välja selgitada, kas aastatel 1999–2005 liitunud kohalikud omavalitsused on muutunud konkurentsivõimelisemaks kui nendega rahvaarvult sarnased omavalitsused, mis ei ole liitunud, ja kas liitunud omavalitsusüksuste arengut põhjustas ühinemine või riigi sotsiaalmajandusliku olukorra üldine paranemine.

Teoreetilises osas keskendub autor kohaliku omavalitsuse ja haldusreformi teoreetilisele käsitlelusele, andes ülevaate ka kohalike omavalitsuste arengust Eestis ja haldusreformidest nii Eestis kui ka Põhjamaades.

Töö empiirilises osas käsitleb autor sotsiaalmajandusliku olukorra muutusi liitunud kohalikes omavalitsustes, toetudes Rahandusministeeriumi ja Eesti Statistikaameti statistilistele andmetele. Analüüsi tulemused näitavad, et aastatel 1999–2005 toimunud liitumiste tulemusel paranes majanduslik olukord liitunud kohalikes omavalitsustes kiiremini kui nendega rahvaarvult sarnastes omavalitsustes.

Sotsiaalne olukord muutus kõikides kohalikes omavalitsustes üldiselt halvemaks, eriti kiiresti halvenes sotsiaalne olukord piiriäärsete maakondade – Põlvamaa, Valgamaa, Võrumaa ja Ida-Virumaa – kohalikes omavalitsustes.

Sisukord

Lühikokkuvõte	2
Sisukord	3
Sissejuhatus	5
1. Kohalikud omavalitsused Eesti haldussüsteemis	8
1.1. Kohaliku omavalitsuse mõiste ja korraldus Eesti õigussüsteemis	9
1.2. Kohaliku omavalitsuse ülesanded	12
1.3. Kohaliku omavalitsuse eelarve kujunemine.....	16
1.4. Kohaliku omavalitsuse kujunemine ja areng	18
1.5. Kohalike omavalitsuste suurus ja efektiivsus	22
2. Haldusterritoriaalne reform.....	27
2.1. Haldusreformi mõiste.....	27
2.2. Haldusterritoriaalne reform kohalikes omavalitsustes	31
2.3. Haldusreformide läbiviimise kogemused Põhjamaades.....	32
2.3.1. Taani.....	32
2.3.2. Rootsi	35
2.3.3. Soome.....	37
2.4. Kohalike omavalitsuste ühinemise õiguslikud alused Eestis	39
2.5. Haldusterritoriaalsete reformide läbiviimine Eestis.....	43
3. Metoodika	48
3.1. Uurimuse taust	48
3.2. Hindamise alused	48
3.3. Analüüsimise loogika.....	55
3.4. Korrelatsioonianalüüs	56
4. Sotsiaalmajandusliku olukorra analüüs kohalikes omavalitsustes.....	58
4.1. Sotsiaalsete ja majanduslike näitajate korrelatsioonianalüüs.....	58
4.2. Sotsiaalsed muutused liitunud kohalikes omavalitsustes.....	63

4.3. Majanduslikud muutused liitunud kohalikes omavalitsustes	75
4.4. Sotsiaalmajandusliku olukorra muutused liitunud ja nendega sarnastes kohalikes omavalitsustes	91
5. Järeldused	96
Kokkuvõte	101
Summary	103
Kasutatud kirjandus	106
LISAD	114
LISA 1. 1999–2005 liitunud kohalikud omavalitsused	114
LISA 2. Liitunud ja nendega rahvaarvult sarnased kohalikud omavalitsused	115
LISA 3. Sotsiaalsete ja majanduslike näitajate võrdlustabeli koostamise loogika ...	116
LISA 4. Kohalike omavalitsuste jaotus elanike arvu järgi	117
LISA 5. Kohalike omavalitsuste keskmise pindala, rahvaarvu ja asustustiheduse muutused 1997. ja 2008. aastal maakondade lõikes	117
LISA 6. Korrelatsioonikordajad	118
LISA 7. Sotsiaalsed näitajad enne ja pärast liitumist	126
LISA 8. Majanduslikud näitajad enne ja pärast liitumist	130
LISA 8.1. Tulu	130
LISA 8.2. Tegevuskulu osakaal	134
LISA 8.3. Võetud ja tagasimakstud laenud	137
LISA 9. Sotsiaalne olukord liitunud ja rahvaarvult sarnastes omavalitsustes.	139
LISA 10. Majanduslik olukord liitunud ja rahvaarvult sarnastes omavalitsustes.	140
LISA 11. Sotsiaalmajanduslik olukord liitunud ja sarnastes omavalitsustes.	141

Sissejuhatus

Käesolev magistritöö (edaspidi *väitekiri*) on koostatud teemal „Kohalike omavalitsuste sotsiaalmajandusliku arengu seos haldusterritoriaalse reformiga – aastatel 1999–2005 ühinenud omavalitsusüksuste sotsiaalmajanduslike muutuste analüüs”.

Suured ümberkorraldused Eesti regionaalpoliitikas 1990. aastate alguses mõjutasid oluliselt kohalikke omavalitsusi. Pärast taasiseseisvumist toimunud kiired muutused tõid paljude omavalitsusüksuste jaoks kaasa mure piirkonna sotsiaalse ja majandusliku olukorra pärast. Selle põhjuseks oli kohalike omavalitsuste väiksusest tingitud ressursside puudumine – vähe oli nii haritud inimesi kui ka raha, mis ei võimaldanud parandada piisavalt avalike teenuste kvaliteeti ja arendada majandust. See on ka üks põhjusi, miks 1990. aastate algusest alates on Eestis räägitud soovist reformida avalikku haldust. Arutelud sellel teemal jõudsid tihti tõdemuseni, et on vaja ühendada või liita kohalikke omavalitsusi (Tõnnisson 2006, 11). Sellega pidi lahendatama vähem haldussuutlikke väikeste omavalitsuste probleem ja paranema avaliku halduse efektiivsus. Arvati, et ühinemiste tulemusena muutuvad kohalikud omavalitsused tugevamateks ja konkurentsivõimelisemateks. Seda, kas aastatel 1999–2005 liitunud kohalike omavalitsuste ühinemine osutus edukaks või mitte, püüab selgitada käesolev väitekiri.

Haldusterritoriaalsest reformist on palju kirjutatud. Kindlasti tuleb ära märkida 1998. aastal avaldatud Eesti Vabariigi valitsuse poolt kokku kutsutud asjatundjate komisjoni koostatud dokument „Avaliku halduse arendamise alused”. Samal aastal avaldati Jaan Tõnnissoni Instituudi poolt kaks käsiraamatut „Vald ja linn tahavad ühineda“ (I ja II raamat). Kohalike omavalitsuste ühinemise problemaatikaga on palju tegelenud ka üliõpilased. Lähiajal valminud töödest võiks nimetada Ave Visori magistritööd „Haldusterritoriaalne reform kohaliku omavalitsuse tasandil Karksi valla näitel: kohalike omavalitsuste liitumise mõju kultuuri- ja haridusteenuste kättesaadavusele“. Sellest vaatenurgast aga, mida käsitleb käesolev väitekiri, ei ole kohalike omavalitsuste ühinemisi veel uuritud. Varasemad tööd keskenduvad peamiselt

kohalike omavalitsuste ühinemise tulemuste uurimisele mingis kindlas valdkonnas¹ või uuriti üldisi ühinemistingimusi².

Väitekirja eesmärk on välja selgitada, kas aastatel 1999–2005 liitunud kohalikud omavalitsused on muutunud konkurentsivõimelisemaks kui nendega rahvaarvult sarnased omavalitsused, mis ei ole liitunud, ja kas liitunud omavalitsusüksuste arengut põhjustas ühinemine või riigi sotsiaalmajandusliku olukorra üldine paranemine.

Eesmärgi saavutamiseks püstitas autor järgmised uurimisküsimused:

- Millised sotsiaalsed³ muutused on toimunud aastatel 1999–2005 liitunud kohalikes omavalitsustes?
- Millised sotsiaalsed muutused on toimunud aastatel 1999–2005 liitunud omavalitsusüksustega rahvaarvult sarnastes omavalitsustes?
- Kas ühinemistega kaasnenud sotsiaalsed muutused on tingitud riigi või piirkonna üldisest majanduslikust arengust?
- Millised majanduslikud⁴ muutused on toimunud aastatel 1999–2005 liitunud kohalikes omavalitsustes?
- Millised majanduslikud muutused on toimunud aastatel 1999–2005 liitunud omavalitsusüksustega rahvaarvult sarnastes omavalitsustes?
- Kas ühinemistega kaasnenud majanduslikud muutused on tingitud riigi või piirkonna üldisest majanduslikust arengust?
- Kas ühinemistega kaasnenud muutused on olnud positiivsed?

Väitekirjas võrdleb ja analüüsib autor muutusi aastatel 1999–2005 liitunud kohalike omavalitsuste ja nendega sarnaste omavalitsuste arengus. Hiljem võrdleb autor liitunud ja sarnaseid kohalikke omavalitsusi kõikide Eesti kohalike omavalitsustega. Analüüsitavateks andmeteks valis autor ühe muutumatu näitaja (kohaliku omavalitsuse asukoht) ning 28 muutuvat sotsiaalset ja majanduslikku näitajat.

¹ Nt Ave Visori magistritöö teemal „Haldusterritoriaalne reform kohaliku omavalitsuse tasandil Karksi valla näitel: kohalike omavalitsuste liitumise mõju kultuuri- ja haridusteenuste kättesaadavusele”.

² Nt Aivar Nigoli magistritöö teemal „Haldusterritoriaalne reform: vabatahtlik ühinemine Otepää piirkonna näitel”.

³ Kohaliku omavalitsuse rahvaarv, tööturuseindeks, ülalpeetavate määr, loomulik iive jne.

⁴ Kohaliku omavalitsuse eelarve tulu ja kulu.

Töö esimene peatükk on pühendatud kohaliku omavalitsuse teoreetilisele käsitlemisele. Autor avab kohaliku omavalitsuse sisu mõiste defineerimise ja omavalitsusele pandud ülesannete kirjeldamise kaudu, vaatleb omavalitsuse kujunemist, arengut ja eelarvestamist ning arutleb kohaliku omavalitsuse efektiivsuse ja suuruse küsimuse üle.

Töö teine peatükk annab ülevaate haldusreformist Eestis ja Põhjamaades. Autor avab haldusreformi ja haldusterritoriaalse reformi olemuse mõistete defineerimise kaudu ja annab ülevaate kohalike omavalitsuste ühinemise seadusandlikest alustest Eestis.

Kolmandas peatükis annab autor ülevaate uurimuse taustast ning sotsiaalmajanduslike näitajate hindamise ja analüüsimise tingimustest. Selles peatükis tutvustab autor valitud 28 sotsiaalset ja majanduslikku näitajat ning kirjeldab korrelatsioonianalüüsi loogikat.

Neljandas peatükis esitab autor korrelatsioonianalüüsi tulemused, kirjeldab 28 sotsiaalset näitajat enne ja pärast liitumist ning koostab iga näitaja osas edetabeli, et teada saada, kus paiknevad liitunud kohalikud omavalitsused ja nendega rahvaarvult sarnased omavalitsused kõikide Eesti omavalitsuste lõikes.

Töö viiendas peatükis vastab autor püstitatud uurimisküsimustele, edastades nii töö tähtsamad tulemused.

Töö lõpetab kokkuvõtte, mis sisaldab ülevaadet nii teoreetilisest kui ka empiirilisest osast.

1. Kohalikud omavalitsused Eesti haldussüsteemis

Käesolevas väitekirjas kasutab autor mõistet „kohalik omavalitsus” (*local government*)⁵. Oluline on, et terminil „kohalik omavalitsus” peab olema rõhk sõnal „oma”, sest tegemist on elanike OMAvalitsusega, kus valitsetakse ise ning valitsemise läbi on kogukonnal võimalik korraldada kohalikku elu (Mäeltsemees 2002, 7). Aastatel 1918–1940 oli omavalitsuse mõiste oluliselt laiem kui tänapäeval. Tolle aja maa-alalised omavalitsused (vallad, linnad ja alevid ning maakonnad), kutsealased omavalitsused (kutsekojad) ja kultuuriomavalitsused (vähemusrahvuste kultuurautonoomia) on praeguseks asendunud ainult maa-alaliste omavalitsustega (linnad, vallad ja alevid). Seega saab nüüdisajal mõisteid „kohalik omavalitsus” ja „omavalitsus” kasutada sünonüümidenä.

Tänapäeval käsitletakse mõistet „kohalik omavalitsus” kahte moodi: 1) kohalik omavalitsus on demokraatlik, seaduse raamides sõltumatu, iseotsustav, oma haldusterritooriumi elanike huvisid esiplaanile seadev institutsioon ja 2) kohalik omavalitsus on keskvalitsuse käepikendus, elanikele teenuseid osutav agentuur (Kõre 2001, 32).

Mõistet „kohalik omavalitsus” ei tohi samastada terminiga „regionaalne omavalitsus”. Regionaalse tasandi puhul tasub kasutada terminit „territoriaalne omavalitsus” (*territorial self-government*), mis jaguneb kohalikuks omavalitsuseks (linnad ja vallad) ja regionaalseks omavalitsuseks (maakonnad), vastavalt siis esimese ja teise astme omavalitsusteks (Mäeltsemees 2002, 12-13)⁶.

Alljärgnevalt käsitletakse kohalike omavalitsuste olemust läbi mõiste eri definitsioonide ja Eesti seadusandluse.

⁵ Teadusartiklites kasutatakse tihti ka linnavalitsuse, munitsipalteedi ja kommuuni mõisteid, mis tegelikult tähendavad kõik kohalikku omavalitsust.

⁶ Esimese astme omavalitsused on vallad ja linnad, teise astme omavalitsused olid maakonnad aastatel 1989–1993.

1.1. Kohaliku omavalitsuse mõiste ja korraldus Eesti õigussüsteemis

Kohalikku omavalitsust iseloomustab territoorium, millel ta tegutseb, ja tema esindus ning võimuorganid. Kohalikud omavalitsused osutavad elanikele oma hallataval territooriumil avalikke teenuseid ja omavad maksustamisõigust (Bailey 1990, 2-3).

Kohalik omavalitsus tugineb kahel alusel, milleks on demokraatia ja võimude lahusus (Annus 2001, 141). Võimude lahususe printsiibi järgi on kohalik omavalitsus rajatud vastukaaluks keskvõimule. Eesti Vabariigi põhiseaduse järgi on kohalikule omavalitsusele tagatud pädevus ja ülesanded, millesse ei saa keskvõim liialt sekkuda. Demokraatia põhimõtte väljendub omavalitsuse territooriumil elavate inimeste õiguses ise enda asju ajada.

Nüüdisaegses teadus- ja õppekirjanduses eristatakse viite peamist kohaliku omavalitsuse teooriat, milleks on vaba kogukonna teooria, ühiskondliku omavalitsuse teooria, riigistatud kohaliku omavalitsuse teooria, duaalne kohaliku omavalitsuse teooria ja sotsiaalse teenindamise teooria (Mäeltsemees 2002, 31-34).

- ***Vaba kogukonna teooria*** seisneb kogukonna asjadesse riigi sekkumise piiramise vajaduse põhjendamises, sest kogukond eelnes ajalooliselt riigile. Selle teooria kohaselt on kogukond riigist sõltumatu, loomulikult kujunenud ühendus.

- ***Ühiskondliku omavalitsuse teooria***⁷ põhineb riigi ja kohaliku omavalitsuse vastandamisel ning viimase vabaduste tunnistamisel, seda eelkõige majandusülesannete täitmisel. Iga kogukonna ülesanne peab selle teooria kohaselt olema kohalike elanike ühiskondlik-majanduslike vajaduste rahuldamine ilma riigipoolse sekkumiseta. Probleemid tekkivad aga sellepärast, et väga raske on vahet teha majanduslikel ja valitsemisfunktsioonidel.

- ***Riigistatud kohaliku omavalitsuse teooria*** olemus seisneb selles, et kohalik omavalitsus täidab riigi funktsioone kohapeal. Kohalik omavalitsus saab oma pädevuse riigilt, samas näeb see teooria ette, et kohalikku juhtimist teostavad kohalikud elanikud.

⁷ Asendas vaba kogukonna teooriat.

Saksa teadlased on selle teooria jaganud omakorda kaheks: juriidiliseks (Lorenz Stein) ja poliitiliseks suunaks (Rudolf Gneist).

- *Juriidiline suund* – kohalik omavalitsus on kui territoriaalne kollektiiv, millel on juriidilise isiku õigused ja mis astub õiguslikesse suhetesse riigiga.
- *Poliitiline suund* – kohalikku juhtimist tuleb teostada tasuta ja nende kohalike inimestega, kes valitakse või määratakse antud ametisse.
- ***Duaalse kohaliku omavalitsuse teooria*** põhineb kohalike asjade iseseisval otsustamisel ja kohalikul tasandil teatud riiklike funktsioonide täitmisel.
- ***Sotsiaalse teenindamise teooria*** järgi on kohaliku omavalitsuse peamine ülesanne teenuste osutamine – omavalitsus peab tagama kohalike elanike heaolu.

Kohalikke omavalitsusi saab käsitleda nii riigi⁸ kui ka kogukonna⁹ keskselt. Riigiõiguslikust aspektist ja riigikeskse lähenemise korral võib omavalitsust käsitleda riigi haldussüsteemi osana, mis on saanud endale võimu detsentralisatsiooni korras lähemuspõhimõttest (*subsidiary principle*) lähtudes. Detsentraliseerimine aitab ära hoida „demokraatliku” despotia tekkimise ja mitmekesistab survegruppide tegevuse jaoks juurdepääsukanaleid ning -kohti, mis suurendab omakorda kodanike osalemist poliitikas ning sellega ka kontrolli poliitikute üle (Dunleavy 1995, 45). Kogukondliku vaatenurga järgi tunnustatakse kohaliku kogukonna omavalitsemisõigusi, mis ei tulene riigilt, vaid kogukonnalt eneselt. Kohalik omavalitsus delegeerib seega osa oma võimust riigile.

See, et kohalikku omavalitsust saab käsitleda kahest vaatenurgast (*duaalne kohaliku omavalitsuse teooria*), leiab kinnitust ka Eesti Vabariigi põhiseaduses. Põhiseaduse § 154 lõige 1 sätestab kogukondliku lähenemise: „*Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduse alusel iseseisvalt.*“ Sama paragrahvi lõige 2 toob välja riigikeskse lähenemise: „*Kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.*“

⁸ Riigistatud kohaliku omavalitsuse teooria.

⁹ Vaba kogukonna teooria ja ühiskondliku omavalitsuse teooria.

Kuigi Eesti Vabariigi põhiseaduses on terminit „kohalik omavalitsus“ nimetatud 48 korral ja kohalikule omavalitsusele on pühendatud eraldi peatükk (XIV), ei defineerita „kohaliku omavalitsuse“ mõistet. Paragrahvides 154–160 käsitletakse kohalikku omavalitsust kolmes tähenduses:

- kohalik omavalitsus kui haldusterritoriaalne üksus;
- kohalik omavalitsus kui omavalitsemise organ;
- riigisisese detsentraliseeritud juhtimise ja kogukondliku elu korraldamise vorm.

Eesti Vabariigi põhiseadus kehtestab Eestis ühetasandilise omavalitsuse. Põhiseaduse § 155 kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksused vallad ja linnad. Teiste kohaliku omavalitsuse üksuste moodustamine on lubatud üksnes seaduse alusel ja korras.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (RT II 1994, 26, 95) artikli 3 lõikes 1, on sätestatud, et kohalik omavalitsus tähendab kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavalt nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonna elust. Kohaliku omavalitsuse hooleks on jäetud sellised teenused, mis vajavad kohalike elanike vajaduste ja huvide paremat tundmist (Cavalcanti 1996, 12).

Eestis reguleerivad kohalike omavalitsuste tegevust ja korraldust mitmed eriseadused, millest tähtsamad on järgmised:

- kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (RT I 1993, 37, 558; 2008, 53, 293);
- valla- ja linnaeelarve seadus (RT I 1993, 42, 615; 2009, 15, 93);
- kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus (RT I 2002, 36, 220; 2009, 2, 5);
- Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus (RT I 1995, 29, 356; 2006, 14, 111).

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS) määrab kindlaks omavalitsuse ülesanded, vastutuse ja korralduse ning suhted teiste omavalitsuste ja riigiorganitega. KOKS-i §-s 2 on sätestatud kohaliku omavalitsuse mõiste, mille järgi on kohalik omavalitsus põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse – valla või linna – demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi.

Valla- ja linnaeelarve seadus (VLES) sätestab valla- ja linnaeelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise korra. Kohaliku omavalituse volikogu valimise seadus reguleerib omavalitsuse esinduskogu valimise korda. Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus määrab kindlaks Eesti territooriumi haldusjaotuse, haldusterritoriaalse korralduse muutmise ning haldusüksuste piiride ja nimede muutmise aluse ja korra. Nimetatud seadus võimaldab omavalitsusüksuste liitmist, jagamist ja piiride muutmist, mis muudab selle seaduse haldusterritoriaalse reformi kontekstis äärmiselt oluliseks.

1.2. Kohaliku omavalitsuse ülesanded

Kohalik omavalitsus peab olema avatud ja paindlik, võimaldama elanikel osaleda otsuste vastuvõtmisel ning pakkuma neile vajalikke teenuseid (Goldsmithi 1990, 16).

Sõltuvalt ülesande olemusest täidavad omavalitsused kogukonnas poliitilist, administratiivset ja majanduslikku funktsiooni. Poliitilise funktsiooni puhul on tegemist detsentraliseeritud juhtimise teostamisega, kus kohaliku omavalitsuse organid on kogukonna ühiste huvide väljendajad. Administratiivne ehk haldusfunktsioon tähendab, et kohalik omavalitsus tagab avalikke teenuseid pakkuvate asutuste haldamise ja toimimise. Majanduslik funktsioon ilmneb eelkõige avalike teenuste osutamises ja kohaliku majanduse arengu tagamises.

- ***Poliitiline funktsioon:*** kohalik omavalitsus on demokraatlik institutsioon, mille kohustus on juhtida kohalikku elu demokraatliku võimukorralduse kaudu, tagades sellega kogukonna heaolu. Otsuste tegemisel lähtutakse eelkõige kohalike elanike ühishuvist ja vajadustest. Kohalik omavalitsus on elanikele kõige lähemal seisev võimutasand, mis väljendab nende huve ning kus nad saavad osaleda ja kaasa rääkida poliitilises otsustamisprotsessis. Bailey (1999, 4) on öelnud, et kohalik omavalitsus aitab kindlustada avalike huvide elluviimist läbi esindus- ja osalusdemokraatia ning tal on oluline roll pluralismi, osaluse ja avaliku huvi tõstmisel demokraatlikus ühiskonnas.

- ***Administratiivne ehk haldusfunktsioon:*** avalikke teenuseid pakutakse eelkõige kohalike elanike vajadustest lähtuvalt, mitte ainult üldistest riiklikest standarditest tulenevalt (Bailey 1999, 4). Kohaliku omavalitsuse haldusfunktsioon avaldub avalike

teenuste osutamises kohalikule elanikkonnale (Goldsmith 1990, 16). Näiteks tegeleb kohalik omavalitsus sotsiaalabiga, sest elanikele lähim haldustasand oskab kõige paremini näha nende vajadusi ja eelistusi. Üldiselt lähtutakse haldusfunktsiooni määratlemisel ühiskonna poolt püstitatud eesmärkidest, milleks on vabadus, majanduslik heaolu, rahulolu, õiglus ja turvalisus (Raudjärv 1995, 68). Oluline on, et Eesti haldusreformi aruteludes on enamasti rõhutatud vajadust osutada elanikele paremaid teenuseid (Kõre 2001, 32), niisiis käsitletakse Eestis haldusreformi sarnaselt Soome, Rootsi, Taani ja Norraga, kus omavalitsust nähakse eelkõige teenuste osutajana.

- **Majanduslik funktsioon:** kohalik omavalitsus tegeleb enda majandamisega, ja kuna omavalitsus on organisatsiooniliselt ja geograafiliselt elanikele kõige lähem haldustasand, siis peab ta pakkuma detsentralisatsiooni korras avalikke teenuseid. Avalikeks hüvedeks on teatud hulk teenuseid, mida turumehhanismid ei ole võimelised pakkuma, kuid mida kodanikud tahavad (Lane 1996, 21; Goldsmith 1990). Majanduslik funktsioon jaguneb Musgrave'i järgi allokatsiooni-, jaotus- ja stabiliseerimis-funktsiooniks (Ulst 1996, 22; Bailey 1999).

Allokatsioonifunktsiooni all mõistetakse fiskaalpoliitikat sotsiaalsete kaupade tootmise protsessis. Tegemist on protsessiga, mille käigus jaguneb ressursside kasutus era- ja sotsiaalsete kaupade vahel ning kujuneb avaliku sektori institutsiooniline struktuur ja tegevuse maht (Ulst 1996, 22; Lane 1996, 34). Inimeste eelistused teenuste osas võivad olla piirkonniti erinevad. Kui ühes piirkonnas on kasulik detsentraliseerimine, siis teises võib olla kasulik teenuste pakkumine keskvalitsuse tasandil (ulatuslik mastaabisääst). Oluline on leida kompromiss mastaabisäästu realiseerimise ja kohalike elanike eelistusi arvestavate teenuste pakkumise vahel. Heaoluühiskonna majandusteooria järgi on ressursijaotuslik tõhusus maksimaalne täiskonkurentsi korral, ja et tõhus (*Pareto*-efektiivne) on niisugune jaotus, mille puhul ühe inimese elukvaliteedi tõus toob kaasa teise inimese olukorra halvenemise (Ulst 1996, 23).

Jaotusfunktsiooni all mõistetakse maksutulu jagamist ühiskonnas ja see põhineb elanike arusaamal õiglasest jagamisest. Põhiküsimus on see, kui palju raha ja mis vormis võtta ära ühiskonnaliikmetelt, kes tulevad hästi toime, ja kuidas aidata neid, kes ise toime ei tule. Vertikaalse võrdsuse põhimõte püstitab valikuvõimaluse: kas rikkamad

peavad ära andma väiksema, võrdse või suurema osa oma sissetulekust võrreldes keskmise või väikse sissetulekuga inimestega (Heidenheimer 1995, 185). Jaotuspoliitikat kasutatakse fiskaalinstrumentina (Ulst 1996, 25):

- a) maksude ülekandmise süsteemis, kus rikkamatele on kehtestatud kõrgemad maksud, millest makstakse abiraha vaesematele;
- b) avalike teenuste (nt kommunaalteenused, linnatransport) finantseerimisel eelarvest, millest saavad kasu vaesemad, sest rikkad ei ela kommunaalmajades ega kasuta ühistransporti;
- c) luksускаupade maksustamisel, kust saadud rahaga doteeritakse kaupu, mida tarbib vaesem elanikkond.

Kohaliku omavalitsuse tasandil tuleb maksude kogumisel ja raha jagamisel lähtuda eelkõige kohalikest vajadustest.

Stabiliseerimis- ehk arengu tagamise funktsiooni all mõistetakse eelarve- ja maksupoliitika kasutamist kõrge tööhõive, vastuvõetava hinnastabiilsuse ja majanduse arengutempo, eelkõige sisemajanduse koguprodukti (SKP) kasvu tagamiseks (Ulst 1996, 23). Milton Friedmani hinnangul lähtub avaliku sektori majandust stabiliseeriv funktsioon kapitalistliku konkurentsijajanduse põhimõttest. Tema arvates suudab majandus end ise kõige paremini stabiliseerida. Kui aga võrrelda, kas stabiilsuse suudab edukamalt tagada keskvalitsus või kohalik omavalitsus, siis majandusteadlased on jõudnud järeldusele, et seda suudab paremini teha keskvalitsus (Ulst 1996, 27). Browni (1994, 256) hinnangul tuleneb see sellest, et kohalikul omavalitsusel ei ole vahendeid, mis suudaksid kontrollida inflatsiooni ja tööpuudust ning et kohalikud omavalitsused on väikesed ja ühe omavalitsuse poolt algatatud tegevus mõjutab ka teisi.

Friedmani arvates ei peaks spetsiaalselt majanduse stabiliseerimisega tegelema, sest see võib asja ainult halvemaks muuta (Ulst 1996, 27). Tema sõnul peavad kohalikud omavalitsused toimima turu reeglite järgi, sest kapitalistlik majandus on sisemiselt stabiilne.

Eestis sätestab kohaliku omavalitsuse funktsioonid kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, mille alusel on kohalikule omavalitsusele antud järgmised ülesanded (KOKS § 3):

- 1) kohalik omavalitsus otsustab ja korraldab iseseisvalt kohaliku elu küsimusi;

- 2) kohalik omavalitsus peab tagama vallas ja linnas igaühe õigused ja vabadused;
- 3) kohalik omavalitsus peab järgima seadusi oma ülesannete ja kohustuste täitmisel;
- 4) kohaliku omavalitsuse teostamisel on õigus osaleda valla- ja linnaelanikel;
- 5) kohalik omavalitsus peab võtma vastutuse oma ülesannete täitmise eest;
- 6) kohaliku omavalitsuse tegevus peab olema avalik;
- 7) kohalik omavalitsus peab osutama avalikke teenuseid soodsaimatel tingimustel.

Kohaliku omavalitsuse ülesanded ja pädevus on jagatud üheksaks tegevusvaldkonnaks (Siseministeerium 2008a):

- 1) **haridus** – alg-, põhi- ja keskkooli tegevuskulu, õpetajate palk, õpilastransport;
- 2) **kultuur ja sport** – kohaliku omavalitsuse hallatavate raamatukogude, kultuurimajade, muuseumide, spordirajatiste jms ülalpidamine, samuti ürituste korraldamine;
- 3) **sotsiaalhoolekanne** – turvakodude, vanadekodude ja teiste sotsiaalhoolekandeasutuste ülalpidamine ning sotsiaaltoetuste määramine ja maksmine;
- 4) **tervishoid** – kohalik omavalitsus peab vastutama esmatasandi tervishoiu eest, milleks on valla või linna arsti- või velskripunktid, ja rahastama oma territooriumil asuvaid tervishoiuasutusi¹⁰;
- 5) **kommunaalmajandus ja infrastruktuuri korrashoid** – elamu- ja kommunaalmajanduse ja ühistranspordi korraldamine ning teede ja tänavate korrashoid;
- 6) **keskkonnakaitse ja jäätmemajandus** – loodusressursside kasutamise ja jäätmemajanduse korraldamine;
- 7) **planeerimis- ja ehitustegevus** – üld- ja detailplaneeringu koostamine, ehituslubade väljastamine ning ehitusjärelevalve teostamine;
- 8) **korrakaitse ja päästeteenistus** – avaliku korra järelevalve¹¹ ja kodanikukaitse korraldamine;
- 9) **muud riigifunktsioonid** – omandi- ja maareformi läbiviimine, registrite jaoks andmete kogumine.

¹⁰ Sisuliselt on see funktsioon aegunud, kuna tervishoiu teenuste korraldamise seadus (RT I 2001, 50, 284; 2006, 58, 439) ei näe kohalikule omavalitsusele ette mingeid tervishoiufunktsioone.

¹¹ Sarnaselt tervishoiu funktsioonile, ei täideta ka seda funktsiooni.

Hillar Kala (2001, 4) on eespool nimetatud Eesti kohalike omavalitsuste ülesanded jaganud viide gruppi, lähtudes omavalitsuse sotsiaalmajanduslikust rollist:

1. kohalik omavalitsus kui koolitaja pakub alg-, põhi- ja keskkharidust;
2. kohalik omavalitsus kui investor arendab sotsiaalseid, tehnilisi ja informatsioonilisi infrastruktuure;
3. kohalik omavalitsus kui ettevõtja korraldab kommunaalmajandust;
4. kohalik omavalitsus kui valitseja haldab omavalitsust;
5. kohalik omavalitsus kui teenindaja pakub elanikele teenuseid sotsiaalhoolekande, spordi, kultuuri jm aladel.

1.3. Kohaliku omavalitsuse eelarve kujunemine

Selleks et kohalik omavalitsus saaks täita talle määratud ülesandeid, on vaja raha. Raha otstarbekaks kasutamiseks on vaja eelarvet. Eelarve on finantsdokument, mis võimaldab planeerida tulu ja kulu jaotumist (Murray 2009). Võib öelda, et kui pole eelarvet, pole kohalikku omavalitsust, sest eelarve võimaldab täita kohalikule omavalitsusele pandud ülesandeid.

1980. aastate lõpus hakati välja töötama kohalike omavalitsuste põhialuseid. Üheaegselt institutsionaalse arenguga alustati ka omavalitsusüksuste eelarvete detsentraliseerimist.

1990. aastal vastu võetud maksukorralduse seadus pani aluse konkreetseid makse käsitleva seadusandluse väljatöötamiseks ja vastuvõtmiseks (Rahandusministeerium 2009).

1990. aastate alguses moodustas füüsilise isiku tulumaks kohaliku omavalitsuse tulubaasi peamise osa, laekudes tervikuna omavalitsuste eelarvesse. 1994. aastal rakendunud ühetasandiline omavalitsussüsteem tõi kaasa muutused kohalike omavalitsuste finantseerimise põhimõtetes. Keskvalitsus võttis endale osa maakondlike omavalitsuste funktsioonidest. Seoses sellega muudeti kohalike omavalitsuste eelarvesse laekuvate maksude struktuuri: omavalitsus sai 52% üksikisiku tulumaksust (varem 100 %), ülejäänud 48% läks riigieelarvesse. 1996. aastal suurendati kohalike omavalitsuste eelarvesse laekuvat üksikisiku tulumaksu 56%-ni. Kuna vähenes

üksikisiku tulumaksu laekumine kohalike omavalitsuste eelarvesse, moodustati riigieelarves toetusfond maksulaekumiste vähenemise kompenseerimiseks.

1994. aastal kehtestatud maamaks hakkas laekuma 100%-liselt omavalitsusüksuse eelarvesse ning omavalitsusele anti õigus kehtestada ise seaduses sätestatud vahemikus maamaksu määr.

1994. aastal jõustus kohalike maksude seadus (RT I 1994, 68, 1169; 2005, 57, 451) ning valla- ja linnaeelarve seadus. Kohalike maksude seadus kehtestas kohalike maksude regulatsiooni. Valla- ja linnaeelarve seadus kehtestas kohaliku omavalitsuse eelarvekorralduse üldraamistiku ning laenutegevuse regulatsiooni, mida 1998. aastal oluliselt täiendati.

Kohalike omavalitsuste eelarve toetamise põhimõtted on võrreldes 1990. aastate algusega mitmeti muutunud. 1990. aastate alguses suunati riigieelarve vahendeid kohaliku omavalitsuse eelarvesse kulunormatiivi alusel. 1995. aastal asendati normkulude katmise süsteem tulubaasi tasandamise süsteemiga. Järgmisel aastal mindi üle tulude tasandamisel põhinevale doteerimissüsteemile, kus iga omavalitsusüksuse arvestuslikku tulu elaniku kohta võrreldi riigi vastava näitajaga. Selline tulude vertikaalse tasandamise põhimõte on püsinud tänaseni.

Kohalike omavalitsuste jaoks on väga oluline rahaallikas füüsilise isiku tulumaks. Riigipoolsed tulumaksusoodustused ja tulumaksuvabamiinimumi tõstmised mõjutavad oluliselt omavalitsuste eelarvet.

Tulumaks on võrreldes aastaga 1997. langenud 26%-lt 21%-ni ja tulumaksu miinimum tõusnud 500 kroonilt 2250 kroonini (vt tabel 1). Need muutused on suurendanud toetusfondi osakaalu kohalike omavalitsuste eelarves, mistõttu on kasvanud tsentraliseerituse tase (Hirmo 2003, 18).

Tabel 1. Tulumaksu ja maksuvaba miinimumi muutused aastatel 1997–2008.

Aasta	Tulumaks	Maksuvaba miinimum
1997	26%	500
1998	26%	500
1999	26%	500
2000	26%	800
2001	26%	1000
2002	26%	1000
2003	26%	1000
2004	26%	1400
2005	24%	1700
2006	23%	2000
2007	22%	2000
2008	21%	2250

Alates 1993. aastast on kohalike omavalitsuste eelarves kasutatud ühtset klassifikaatorsüsteemi, mis muutis eelarved võrreldavaks.

2003. aastal muudeti kohalike omavalitsuste eelarve ülesehitust ja klassifikaatoreid, millega mindi lõplikult üle rahvusvaheliselt aktsepteeritud eelarvekorraldussüsteemile (Rahandusministeerium 2009a). Kui varem jagunes kohalike omavalitsuste eelarve tuluks ja kuluks, siis 2003. aastast alates liigitub eelarve tuluks, kuluks ja finantseerimistehinguteks. Põhiline muudatus seisnes selles, et laenu võtmine ja tagasimaksmine, väärtpaberite ja aktsiate ostmine ning müügitehingud eraldati tulust ja kulust ning nendest moodustati eraldi eelarve osa (Jõgi 2008).

1.4. Kohaliku omavalitsuse kujunemine ja areng

Kohalik omavalitsus on olnud eestlastele ajalooliselt omane kogukondliku elu korraldamise viis. Juba muinasajal olid olemas kohaliku omavalitsuse alged ehk kihelkonnad, mille eesotsas olid kihelkonnavanemad. Wolfgang Drechsler peab kohalike omavalitsuste pikaajalisust ja olulisust üheks Eesti riigi tekke aluseks, kirjutades järgmist: „*Eesti riik on ajalooliselt välja kasvanud kohalikest omavalitsustest ja eestlased on elanud kogukondlikus iseorganiseerimises kui ühiselu struktuuris sajandeid kauem peaaegu kõigist Euroopa rahvastest.*“ (Estonica 2009)

Maa-ala omavalitsuste tekkest ei saa rääkida enne XIX sajandit. Omavalitsuste tekkimise alguseks võib pidada 1816. ja 1819. aastat, mil talurahvaseadustega seati sisse vallakogukond kui omavalitsusorgan. Vald¹² oli seisuslik omavalitsusorgan, sinna kuulus talupoegkond kui seisus. Vallakogukonna liikmed teostasid omavalitsust kogukonna liikmete üldkoosolekul ja eestseisjate kaudu. Eestseisjad valiti üldkoosolekul, nad täitsid politsei ülesandeid, jälgisid maksude laekumist ja sundisid talupoegi täitma kohustusi mõisa ees. Eestseisjate kaudu võisid talupojad esitada kaebepalvekirju (Lust 2007).

¹² Sõna „vald“ oli 19. sajandi alguseks kasutusel olnud juba paar sajandit, kuid tähendas ilmselt soome keele eeskujul võimu, vägivalda (mõisnike poolt) (Estonica, 2009).

Kuna vald loodi mõisa piirkonnana, oli valla territoorium seotud mõisa territooriumiga. See aga tähendas, et territooriumid võisid olla sopilised, sest vald hõlmas ka mõisa lahusmaatükke. Seetõttu võis ühe valla ala jääda teise valla territooriumi sisse, sest mõisale võis kuuluda mitmeid lahustükke teise mõisa alalt.

Sisuliselt alles „Walla kogukonna seaduse“ (Aan 1892) jõustumisega 19. veebruaril 1866. aastal oli talupoegadel võimalik kaasa rääkida kohalike asjade otsustamisel. See seadus reguleeris valdade kui kogukondlike omavalitsuste tegevust. Seaduse kehtima hakkamise järel hakati valima vallavolikogu, -valitsust ja -vanemat ning sellest ajast võib Eestis rääkida nüüdisaegsetel põhimõtetel toimivast kohalikust omavalitsusest.

„Walla kogukonna seadus“ (punkt 255) sätestas, et valdade ühendamise aluseks võib olla kas talurahvakomissari korraldus või vallavolikogude omavaheline kokkulepe (Aan 1892). Ühinemisotsuse pidi kinnitama talurahvaasjade kubermangukomisjon. Iseseisvunud Eestis läksid talurahvakomissari õigused üle maavalitsusele ja talurahvaasjade kubermangukomisjoni ülesandeid hakkas täitma Kohtu- ja siseministeerium.

„Walla kogukonna seaduse“ kohaselt moodustasid ühe valla kogukonna kõik vastava mõisa või kirikumõisa elanikud, kes olid märgitud selle mõisa revisjonikirja või kes kasutasid omandiõiguse või rendilepingu alusel selle mõisa koosseisus olevaid talumaid (Krepp 1938, 15). Seaduse järgi oli valla elanike alampiiir 200. Kui vald oli väiksem, võis selle liita mõne teise vallaga, sest nii väike elanike arv ei võimaldanud moodustada vallavolikogu ja -valitsust. Samas ei olnud väikeste valdade liitmine sunduslik, kui nad suutsid end ise majandada ja omavalitsust ülal pidada (Krepp 1938, 16), mistõttu kuni 1889. aastani liideti valdasid harva. 1890. aastate mitmed reformid tõid kaasa suurema valdade liitmise talurahvaasjade komissaride poolt (Krepp 1938, 17).

Nüüdisaegsete linnavolikogude eelkäijateks on linnaduumad, mis valiti 1877. aastal Eesti alal kehtima hakanud Venemaa linnaseaduse alusel, siis kui kehtivuse kaotas Lübecki linnaõigus.

Pärast Eesti Vabariigi iseseisvuse väljakuulutamist 24. veebruaril 1918. aastal jäid endiselt kehtima seadused, mis võeti vastu enne 24. oktoobrit 1917. aastal. Näiteks

valdade ühinemist reguleeriv „Walla kogukonna seadus“ kaotas kehtivuse alles Riigivanem Konstantin Pätsi 7. aprillil 1937. aastal dekreedina välja antud „Vallaseaduse“ (RT 1937, 32, 310) kehtima hakkamisega. Seega kasutati iseseisvunud Eestis 19 aastat Vene tsaari valitsemise ajal vastu võetud seadust.

1930. aastate lõpp oli aktiivne reformide aeg. Lisaks „Vallaseadusele” anti Riigihoidja dekreediga 19. aprillil 1938. aastal välja „Linnaseadus” (RT 1938, 43, 404) ja „Maakonnaseadus” (RT 1938, 43, 405).

1918. aastal hakkas kehtima kahetasandiline omavalitsussüsteem. Esimese astme moodustasid vallad, linnad ja alevid ning teise astme maakonnad, mille organiks olid maavolikogud. 1934. aastal kahetasandiline omavalitsussüsteem kaotati ja alles jäid vaid esimese astme omavalitsused. Maavalitsuste ülesandeks sai riigi esindamine maakonnas.

Eesti riigi kohaliku omavalitsuse ajalugu on väga lühike (1918–1940 ja 1991–2008). Enne Teist maailmasõda eksisteeris Eestis omavalitsus kolmes vormis: esiteks territoriaalne omavalitsus (valla, alevi ja linna omavalitsus), teiseks kutseline omavalitsus (kutsekojad) ja kolmandaks vähemusrahvuste omavalitsus (kultuuriautonoomia) (Kõre 2001, 32).

Nõukogude okupatsiooni ajal lõhuti kehtinud süsteem. 1945. aastal loodi valdade allüksustena külanõukogud, seejärel aga vallad ja maakonnad likvideeriti seoses rajoonide moodustamisega (Ulst 2000). 1950. aastal loodi 39 rajooni. Aastatel 1952 ja 1953 katsetati oblastite süsteemi, et ühtlustada haldusterritoriaalne korraldus Nõukogude Liidu süsteemiga. Okupatsiooni lõpuks oli Eestis 15 rajooni 255 kohaliku üksusega (Uuet 2002).

Eesti NSV kohaliku omavalitsuse aluste seadus (KOAS), mis jõustus 1. jaanuaril 1990. aastal, pani aluse kohaliku omavalitsuse süsteemi taasloomisele. 1989. aastal viidi kohalikes omavalitsustes läbi esimesed vabad ja demokraatlikud valimised pärast Eesti Vabariigi okupeerimist. Vastavalt KOAS-ile oli omavalitsussüsteem Eestis kahetasandiline, nii nagu enne 1934. aasta reformi. Esimese tasandi moodustasid vallad, linnad ja alevid, teise tasandi 1990. aastal rajoonide asemele moodustatud maakonnad.

Lisaks eespool nimetatud üksustele oli Eestis veel kuus vabariiklikku linna (Tallinn, Tartu, Narva, Pärnu, Kohta-Järve, Sillamäe) (Uuet 2002).

1993. aastal vastu võetud kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS) tõi palju uuendusi. Selle seadusega lõppes üleminekuperiood ja pandi alus süsteemile, mis kehtib tänaseni. Lisaks KOKS-ile võeti järgnevatel aastatel -vastu mitmeid teisi kohalikke omavalitsust reguleerivaid seadusi:

- Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus;
- kohalike maksude seadus;
- valla- ja linnaeelarve seadus;
- valla- ja linnaeelarve ning riigieelarve vahekorra seadus.

Peamine muutus, mis kaasnes KOAS-ilt KOKS-ile üleminekuga, oli ühetasandilise omavalitsussüsteemi loomine: KOKS-iga jäid alles üksnes linnad, vallad ja valla staatusega alevid (Ginter 1993, 123). Maakonnast sai riikliku regionaalhalduse üksus, kus riigi esindajaks oli maavanem. Senised kuus vabariiklikku linna muudeti omavalitsusüksusteks ja need läksid maakonna koosseisus.

KOKS fikseeris omavalitsusorganid §-s 4. Kohaliku omavalitsuse organiteks jäid üksnes vallavalitsus ja -volikogu. KOAS-i järgi olid omavalitsusorganid ka vallavanem ja linnapea ning volikogu revisjonikomisjon.

KOKS-i § 10 järgi said valdadest ja linnadest avalik-õiguslikud isikud, enne seda olid avalik-õiguslikeks isikuteks volikogu ja valitsus. KOKS-i § 34 lõike 1 alusel said kohaliku omavalitsuse vara omanikeks vald ja linn, KOAS-i alusel olid omanikeks volikogu ja valitsus (Ginter 1993, 123).

1990. aastate keskpaigaks vastu võetud kohalikke omavalitsusi reguleerivate seadustega muutusid vallad ja linnad maksusüsteemi otsesteks subjektideks ning said õiguse maksustada kohalikke elanikke.

Pärast II astme kohaliku omavalitsuse kaotamist hakkas maakondliku omavalitsuse asemel üha enam tähtsust omandama omavalitsusüksuste koostöö maakondlike omavalitsusliitude näol. Lisaks liitudele nägi KOKS ette maakonna omavalitsuse esindajatest moodustatud maakogude loomise, millel peamine ülesanne oli maavanema

kandidatuuri kinnitamine. Maakogud ei saanud kuigi kaua tegutseda. 1996. aastal kogud kaotati ja nende ülesanded anti üle maakondlikele omavalitsusliitudele.

Tänapäevaks ei ole kohalike omavalitsuste korraldus võrreldes 1990. aastate keskpaigaga eriti muutunud. Peamised muutmise plaanid on seotud kohalike omavalitsuste haldusterritoriaalse reformiga.

1.5. Kohalike omavalitsuste suurus ja efektiivsus

Peamine arutelusid tekitanud küsimus, mis on kaasnenud kohalike omavalitsuste reformiga Eestis, on seotud omavalitsuse suuruse ja elujõulisusega. Eesti Vabariigi peaminister Mart Laar (2000, 79-82) kirjutas 2000. aastal: „*Haldusterritoriaalse reformi läbiviimise üks põhjusi ongi subsidiaarsuse printsiibi järgimise vajadus. Omavalitsusüksuste ühinemise idee põhineb kaalutlusel, et suuremates omavalitsusüksustes on paremad võimalused eelarverahade ja investeeringute juhtimiseks ning kasutamiseks, mis peaks parandama omavalitsusüksuste efektiivsust.*“

Kaks näitajat, mis iseloomustavad kohaliku omavalitsuse suurust, on rahvaarv ja kohaliku omavalitsuse pindala (Swianiewicz 2002, 5). Mõlemad näitajad on avaliku halduse mõistes olulised, kuid rahvaarvu peetakse tähtsaimaks indikaatoriks (Swianiewicz 2002, 5). Rahva arvukus annab kohalikele omavalitsustele rohkem ressursse majandusarengu tagamiseks (Čapková 2005, 14).

Haldusreformi ajenditega on seotud kolm teooriat: mastaabisäästu, klubi- ja avaliku valiku teooria.

Mastaabisäästu teooria, mis sai alguse majandusteooriast ja keskendub tööstustoodangule, tegeleb haldusreformi kontekstis peamiselt kohalike omavalitsuste suurust puudutavate küsimustega. Teooria järgi peaksid kohalikud omavalitsused olema suured. Kulude aspektist hinnatuna toimivad suured üksused tänu mastaabisäästuefektile üldjuhul majanduslikult efektiivsemalt kui väiksed ning ka administratiivkulude osakaal kogukuludest on nende puhul väiksem (Kalseth 1995, 240; Bennett 1989; Bayley 1999, 27-30). Näiteks haiglate olemasolu igas kohalikus omavalitsuses ei oleks efektiivne.

Mastaabisäästu teooria keskendub ühetaolise toodangu efektiivsele tootmisele. Teooria rakendamine kohalike omavalitsuste teenuste pakkumisel on problemaatiline, kuna käsitlus ei arvesta kõiki teenuste pakkumiseks vajalikke sisesendeid.

Klubiteooria (*Club Theory*) ehk klubi mudel käsitleb kohalikku omavalitsust kui klubi, kuhu inimesed on vabatahtlikult ühinenud, et jagada teatud liiki kasu (nt turvalisus). Klubiteooria käsitleb kohalike omavalitsuste tekke põhjuseid ja omavalitsuste poolt pakutavate avalike hüvede kujunemist (Jaanson 1999, 21).

Optimaalse suuruse all mõistetakse selle teooria tähenduses efektiivset avalike hüvede osutamist. Suuruse all peetakse silmas elanike arvu ja territooriumit (Jaanson 1999, 21). Klubiteooria keskendub kahele olulisele küsimusele (Rosen 1995, 528):

- kui palju soovitud avalikku hüve peab olema?
- kui palju on klubil liikmeid (kohalikke elanikke)?

Nendele küsimustele peab kohalik omavalitsus vastused otsima, et maksimeerida kohalike elanike heaolu. Kui avaliku hüve kogus on teada, peab võrdlema elanike arvu kogukuluga. Mida rohkem on omavalitsuses elanikke, seda suurema hulga inimeste vahel tuleb kogukulu jagada ja seda väiksem on kulu ühe elaniku kohta. See aga ei tähenda, et suurem elanike arv on võtmeks kulu minimeerimisel. Cullis väidab, et mida rohkem inimesi on omavalitsuses, seda ülerahvastatumaks avaliku hüve tarbimine muutub. Klubiteooria kohaselt võib kohalik omavalitsus suurendada elanikkonda seni, kuni liikmemaksu piirkahanemine on võrdne ülerahvastatuse piirhinna kasvuga inimese kohta (efektiivse seisundi puhul on iga liikme piirkasu avaliku hüve tarbimisel võrdne iga liikme piirkuluga). Siinkohal tuleb aga tõdeda, et nii kaua kui on lahendamata omavalitsuse optimaalse suuruse küsimus, on võimatu määrata avalike hüvede hulka (Cullis 1992, 298).

Klubiteoorial on Cullise hinnangul kaks suurt puudust. Esiteks ei arvesta see teooria suuruseelise (Cullis 1992, 300). Nimelt eeldatakse, et toodangu kasvuga kaasneb piirkulu kasv, kuigi kohalike avalike hüvede puhul esineb mastaabisääst nagu tavatootmisega puhul. Teine teooria miinus tuleneb sellest, et kohaliku omavalitsuse elanikud ei pruugi ära tarbida kõiki pakutavaid avalikke hüvesid, mistõttu võib tekkida

nn ülevoolamise efekt. Kui hüvedest saavad osa ka teiste kohalike omavalitsuste liikmed, mõjutab see omavalitsuse optimaalset avalike hüvede kogust.

Avaliku valiku teooria (*Public Choice Theory*) järgi toob konkurents kohalike omavalitsuste vahel kaasa teenuste kvaliteedi paranemise. Iga kohaliku omavalitsuse jaoks on olemas optimaalne elanikkonna suurus, mis põhineb kohalike maksude ja pakutavate avalike teenuste suhtel. Teooria järgi valivad inimesed enda vabal tahtel sobiva elukoha, lähtudes sellest, milline omavalitsus rahuldab nende vajadusi kõige paremini (Sharpe 1988, 120-121).

Konkurents kohalike omavalitsuste vahel toimub riikides, kus omavalitsusüksuste arv on suur. Konkurents soodustab optimaalset avalike teenuste osutamist – omavahel võistlevad omavalitsused pakuvad teenuseid efektiivsemalt. Lähtudes efektiivsuse aspektist võib avaliku valiku teooriat pidada väikseid omavalitsusi toetavaks, sest need suudavad paremini arvestada iga elaniku soovide ja vajadustega (Bailey 1999, 19-24). Hoolimata sellest, et kõikjal Euroopas omavalitsusi liidetakse, kaitsevad avaliku valiku teoreetikud väikesi omavalitsusüksusi, sest mida rohkem on omavalitsusi, seda suurem on inimeste valikuvõimalus.

Kohalike omavalitsuste optimaalse suuruse teemat on käsitlenud ka Bennett. Bennett'i sõnul on võimatu üheselt määrata kohalike omavalitsuste optimaalset suurust, sest eri omavalitsustes on teenuste optimaalne vajadus erinev. Eelistused riigi erinevates piirkondades võivad olla erinevad: võib esineda olulisi kultuurilisi ja füüsilis-geograafilisi erinevusi (Bennett 1989, 37). Bennett peab kohaliku omavalitsuse suuruse ideaaliks sellist mudelit, kus teenuste osutamise ala ja kohaliku omavalitsuse piir sobivad täpselt kokku ehk on „õigesti-piiritletud” (vt joonist 1 järgmisel leheküljel).

Ala-piiritletud on teenuste osutamine juhul, kui ühe avaliku hüve pakkumisega on seotud mitu haldusüksust. Taolise korralduse puhul on oht, et teenus valgub üle piiride ning hüve hakkavad tarbima ka need, kellele see mõeldud ei ole.

Kui kohalik omavalitsus pakub teenuseid ka väljaspool omavalitsuse piire, on tegemist üle-piiritlemisega. Sellisel juhul tasub teenuste osutamise ala kohaliku omavalitsuse piiriga kokku viia omavalitsuse piire nihutades (Oitmaa 1998, 58-61).



Joonis 1. Administratiivruumide piiritlemise vormid (Oitmaa 1998, 58).

Mitmed analüütikud on kirjeldanud minimaalse, optimaalse ja maksimaalse suurusega kohalikke omavalitsusi. Ideaalse suurusega kohalikku omavalitsust hakkas otsima juba Platon, kes arvas, et ideaalne linn on piisavalt suur, et jagada kõik olulised ülesanded, samas küllalt väike, et kaitsta linna ühtsust. Platon jõudis järeldusele, et ideaalne elanike arv linnas on 5040¹³ (Swianiewicz 2002, 7).

Euroopa riikide omavalitsuste keskmine suurus erineb märkimisväärselt. Kõige rahvarohkemad omavalitsused on Suurbritannias, kus ühes omavalitsuses elab keskmiselt 118 tuhat inimest. Suured omavalitsused on ka Portugalis ja Bulgaarias, mille elanike arv on vastavalt 33 ja 35 tuhat. Kõige väiksemad omavalitsused on Prantsusmaal ja Slovakkias, kus on keskmiselt 1500–2000 elanikku omavalitsuse kohta (Bailey 1995, 35).

Eri uurimused annavad kohaliku omavalitsuse suuruse ja efektiivsuse seosele erineva hinnangu. Neli peamist argumenti, mis räägivad suurte omavalitsusüksuste kasuks (CDLR 2001), on järgmised:

- **efektiivsus** – mastaabisäästu teooria järgi on suured omavalitsused võimelised kindlustama suuremat hulka avalikke teenuseid väiksema raha eest;
- **demokraatia** – suurem avalikkuse kontroll ja suurem vastutus;
- **arendamine** – suured omavalitsused suudavad tagada majandusliku arengu;
- **jaotustõhusus** – suudetakse õiglasemalt maksustada ja paremini osutada kohalikule elanikkonnale avalikke teenuseid.

¹³ Platon arvestas ainult majaomanikke. Pereliikmetega koos võis see number olla 25–30 tuhat (Swianiewicz 2002, 28).

Plusse väikeste omavalitsuste ees on suurtel üksustel teisigi, samas leidub ka miinuseid. Nii väikeste kui ka suurte omavalitsuste eelised ja puudused on kokkuvõtlikult toodud alljärgnevas tabelis.

Tabel 2. Väikeste ja suurte kohalike omavalitsusüksuste plussid ja miinused.

	Plussid	Miinused
Väikesed kohalikud omavalitsused	<ul style="list-style-type: none"> - kohalike elanike suurem osalemine otsustamisprotsessis - madal heaolu kadu - tunnevad paremini elanike vajadusi ja oskavad seega teenuste pakkumisel nendega rohkem arvestada 	<ul style="list-style-type: none"> - ei ole majanduslikult elujõulised, sest ressursid on piiratud - ei suuda teostada suuremahulisi planeeringuid - sõltuvad liiga palju keskvalitsuse tulu siiretest - omavalitsuse ülalpidamiskulu on liiga suur, seega jääb muude funktsioonide täitmiseks vähem raha - palju erinevaid teenuste standardeid.
Suured kohalikud omavalitsused	<ul style="list-style-type: none"> - efektiivsemad ja võimelised tegema suuremahulisi planeeringuid - rohkem ressursse opereerimiseks - kvalifitseeritud ametnikkond - majanduslikult tugevam kuna võib ressursse seesmiselt ümber jaotada - võimelised hoidma tihket teenuste taset. 	<ul style="list-style-type: none"> - madal reageerimisvõime - raskesti hallatavad, koordineeritavad ja sidustatavad - suur ametnike arv - teatud valdkondades kohalike omavalitsuste suurenedes kulu kasvab negatiivne mõju elanike osalemisele otsustamisprotsessis

Allikad: Bailey 1999, 24; Boyne 1995, 221; CDLR 2001; Drechsler 2000, 145; Mäeltsemees 2000, 11; Randma 2000, 137; Reiljan 2001, 434; Verheijen 1998, 213; Walsh 1996, 80.

Tabelis esitatud väidetest ilmneb vastuolu kahe olulise väärtuse – demokraatia ja efektiivsuse vahel. Verheijen (1998, 213) on kirjutanud, et kohaliku omavalitsuse ja selle optimaalse suuruse definitsiooniga käib alati kaasas kompromiss demokraatia ning efektiivsuse vahel.

1990. aastatel Eestis alguse saanud haldusterritoriaalse reformi läbiviimisel on lähtutud mastaabisäästuefektist, mille järgi on suurem omavalitsus rikkam ja efektiivsem kui väike haldusüksus ning suudab pakkuda kohalikele elanikele kvaliteetsemaid teenuseid.

2. Haldusterritoriaalne reform

Mõisteid haldusreform ja haldusterritoriaalne reform kasutatakse tihti sünonüümidena, mida need tegelikult ei ole. Haldusreform on seotud kõigega, mis reformib avalikku haldust, haldusterritoriaalne reform aga tähendab territooriumi muutmise kaasnemat halduskorralduse muutmist. Seega võib haldusterritoriaalset reformi pidada üheks osaks haldusreformist. Vaatamata sellele, et väitekirja põhirõhk on haldusterritoriaalsel reformil, on oluline käsitleda ka haldusreformi olemust.

Haldusreformi saab läbi viia kahel omavalitsuse tasandil: regionaalsel ja kohaliku omavalitsuse tasandil. Kuna 1993. aastal vastu võetud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse järgi ei ole regionaalne tasand enam Eesti kohaliku omavalitsuse tasand, ei kajasta autor selles töös regionaalse tasandi muutusi, vaid väitekirja keskendub muutustele kohaliku omavalitsuse tasandil.

Käesolevas peatükis tuleb juttu haldusreformist (*administrative reform*), haldusterritoriaalsest reformist (*administrative-territorial reform*) kohalikes omavalitsustes ja sellest, millistel õiguslikel alustel on Eestis võimalik läbi viia haldusterritoriaalset reformi. Põgusalt tutvustab autor ka Põhjamaade (Taani, Rootsi ja Soome) kogemusi haldusterritoriaalsete reformide läbiviimisel ja annab ülevaate Eestis toimuvast haldusterritoriaalsest reformist.

2.1. Haldusreformi mõiste

Siseministeeriumi spetsialistid defineerivad haldusreformi kui ulatuslikku ümberkorraldust avalikus halduses (riigi, maakonna või kohaliku omavalitsuse tasandil), mis võib hõlmata uute juhtimismudelite rakendamist, valdkondade ja funktsioonide ümberjagamist või halduspiiride muutmist (Siseministeeriumi 2008b). Haldusreformiga kaasnevad muutused, mille eesmärk on senise olukorra parandamine. Reformiga püütakse saavutada optimaalsete kulutuste juures kodanike huve ja õigusi arvestav, innovatiivne, paindlik, kvaliteetne ja mõjus avalike funktsioonide täitmine, kus protsessid on avatud ja läbipaistvad ning ametnikud vastutavad oma tegude eest

rahva ja poliitikute ees (Laar 2000, 40). Reformi kandev idee on soov saada paremaks vigade ja eksimuste kõrvaldamise kaudu (Toonen 2002, 465).

Peaaegu kõigis arenenud riikides räägitakse vajadusest panna riigiasutused paremini ja efektiivsemalt toimima. Sellest eesmärgist kantuna tekkis 1960. aastatel uus avaliku halduse teoreetiline suund *New Public Management* (NPM) ehk uus haldusjuhtimine, mida hakati rakendama 1970.–1980. aastatel. Suuna põhiidee seisneb selles, et avalik sektor on asetatud erasektori toimimismudelisse ja keskendub peamiselt mõjususe ning tõhususe küsimustele (Hood 1991, 4; Terry 1998, 3). NPM-i põhimõtted pärinevad peamiselt erasektori juhtimispraktikast, väärtustades turumehhanismide sissetoomist avalikku sektorisse, konkurentsi tekitamist avalike organisatsioonide vahel ning organisatsioonilist paindlikkust, andes võimalikult palju võimu ja otsustusvabadust juhtidele (Tõnnisson 2006, 36).

Hood (1991, 4-5) oli üks esimesi, kes pakkus välja süstemaatilise lähenemise NPM-i jaoks, identifitseerides seitse NPM-i peamist komponenti, mis kaasnevad nimetatud suuna kasutuselevõtmisega:

- „professionaalse juhtimise edasikandumine” avalikku sektorisse;
- konkreetsete standardite loomine ja nende efektiivsuse mõõtmine;
- muutub ühikute jagunemine avalikus sektoris;
- suurem rõhk on väljundi kontrollimisel;
- suurem rõhk on erasektori juhtimisstiili rakendamisel;
- suurem konkurents avalikus sektoris;
- suurem distsipliin ja säästlik ressursside kasutamine.

Nii nagu uute teooriate puhul ikka, tekib ka NPM-i puhul palju küsimusi. Kas turumajanduse põhimõtted üldse tagavad nii üheselt teenuste parema kvaliteedi ja ressursside parema kasutamise ning kas erasektor tegelikult töötab tarbija poolelt vaadates paremini kui avalik sektor? Ettevõtja eesmärk on teenida kasumit. Kliendi rahulolu ja kulude optimeerimine on kasumi saavutamise vahendid. Klassikalise avaliku halduse pooldajad väidavad, et NPM-i kohandatud mudel saab olla edukas „ehtsate“ teenuste reformimisel, milleks on tervishoid, haridus, transport, side, energia jne, mitte aga „tuumülesannete“ täitmise parandamisel. Drechsler (2004, 46) on kirjutanud Soome *New Public Management*’i reforme iseloomustades, et tänu reformidele on saavutatud

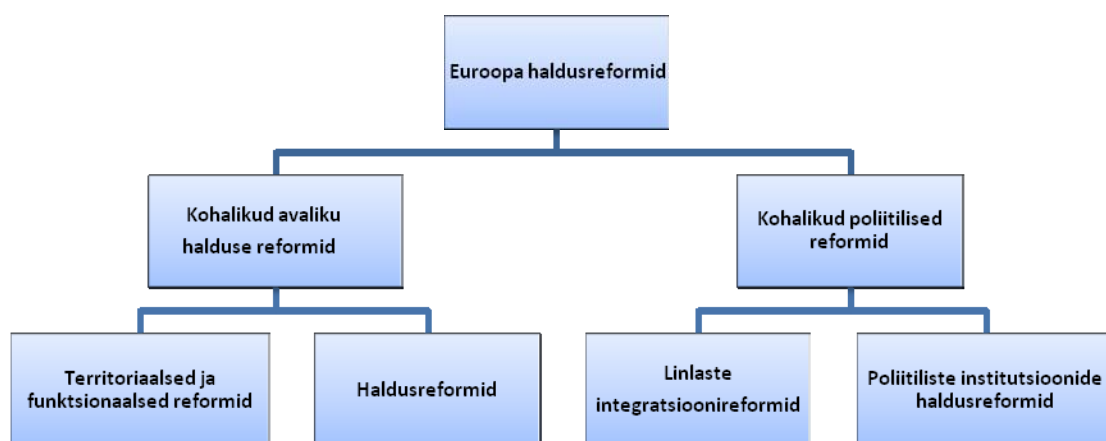
edu mitmes valdkonnas, näiteks hariduses ja majanduses. Sellele vaatamata suhtuvad mitmed Lääne autorid NPM-i põhimõttesse kriitiliselt ning enamik riike kahtlevad NPM-i universaalsuses ja sobivuses avalikku sektorisse (Tönnisson 2006, 36-39).

Kjellberg (1988, 9-13) on jaganud haldusreformi kuueks alareformiks: strukturealne reform, funktsioonide jaotuse ja protseduuride reform, organisatsiooni reform, otsustamisprotsessi reform, kohaliku omavalitsuse tasandi finantsreform ja keskvalitsusepoolne finantsreform.

- *Strukturealset reformi* võib võrrelda haldusterritoriaalse reformiga. Nimelt kujutab strukturealne reform endast kohalike omavalitsuste liitmist ja nende piiride ümberjoonistamist.
- *Funktsioonide jaotuse ja protseduuride reformi* puhul määrab keskvalitsus kindaks kohaliku omavalitsuse ülesanded.
- *Organisatsiooni reformi* puhul rakendatakse uusi juhtimismudeleid. Selle reformi puhul keskendutakse täitevvõimu, poliitiliste organite ja elanikkonna vahelistele suhetele.
- *Otsustamisprotsessi reformi* viiakse läbi koos organisatsiooni reformiga ja selle käigus rakendatakse pikaajalisi eelarve planeerimise ja koostamise põhimõtteid. Samuti töötatakse selle nimel, et parandada avaliku teabe edastamise võimalusi elanikkonnale.
- *Kohaliku omavalitsuse tasandi finantsreform* hõlmab endas kohalike maksude ja tasude reformimist, mille eesmärk on autonoomsete kohalike maksude kehtestamine.
- *Keskvalitsusepoolne finantsreform* on seotud kohaliku maksubaasi ja riikliku dotatsioonisüsteemi muutusega ning mõningate riiklike maksude üleandmisega kohalikule tasandile.

Eri riikides viiakse haldusreforme läbi erinevalt. Näiteks Taanis võeti vastu reformide pakett, mille käigus viidi ellu haldusterritoriaalne, haldusjuhtimise ja organisatsiooni ning finantsreform (Kjellberg 1988, 56; Pyndt 2002), naaberriik Rootsis aga viidi läbi ainult haldusterritoriaalne reform (Dente ja Kjellberg 1988, 9-13).

Vetter ja Kersting on koostanud haldusreformide süstematiseeringu (joonis 2), mis jagab haldusreformid kaheks: poliitilisteks ja avaliku halduse reformideks. Mõlemad reformid jagunevad omakorda kaheks: poliitilised reformid linlaste integratsioonireformideks ja poliitiliste institutsioonide haldusreformideks, avaliku halduse reformid haldusreformideks ning territoriaalseteks ja funktsionaalseteks reformideks. Käesoleva väitekirja jaoks on olulised just territoriaalsed ja funktsionaalsed reformid.



Joonis 2. Euroopa viimase aastakümne haldusreformide süstematiseering.

Allikas: Vetter ja Kersting 2003a, 2003b (koostanud autor).

Rahvusvahelise Poliitikauuringute Keskuse (*International Centre for Policy Studies*) spetsialistide arvates peab haldusreform sisaldama (ICPS 2007, 2):

- 1) ühiskondlikku reformi, s.t muudatusi täidesaatvate ametite süsteemis ja struktuuris;
- 2) avaliku teenistuse reformi;
- 3) munitsipaalreformi, mis hõlmab endas haldusterritoriaalse süsteemi reformimist;
- 4) regionaalsete valitsuste institutsioonide reformi;
- 5) avaliku halduse ja avalikkuse vaheliste suhete muutmist.

Käesolevas väitekirjas keskendub autor kolmandale punktile ehk siis haldus-territoriaalsele reformile.

2.2. Haldusterritoriaalne reform kohalikes omavalitsustes

Siseministeeriumi määratluse kohaselt on haldusterritoriaalne reform see, kui ühe või mitme omavalitsusüksuse baasil moodustatakse üks või mitu uut omavalitsusüksust. Algatus võib tulla nii kohalikult omavalitsuselt kui ka Vabariigi Valitsuselt. Enamasti väheneb haldusterritoriaalse reformiga kohalike omavalitsuste arv (Siseministeerium 2008a).

Haldusterritoriaalne reform hõlmab endas peamiselt kolme meetodit, milleks on tsentraliseeritud, vabatahtlik ja segamudeli meetod. Tsentraliseeritud ehk kiire meetodi korral kehtestab parlament konkreetse mudeli, mis viiakse ellu eelistatavalt kohalike omavalitsuste valimiste ajal. Vabatahtliku meetodi ehk aeglase meetodi puhul kehtestab parlament kriteeriumid ühinemiseks, kuid ühinemise elluviimine jääb kohalike omavalitsuste ülesandeks. Kolmanda ehk segamudeli meetodi korral kehtestab parlament kohalike omavalitsuste ühinemise kriteeriumid ja aja vabatahtlikuks ühinemiseks. Valitsus otsustab ühinemise üle vaid siis, kui kohalikud omavalitsused ei ole suutnud seda teha vabatahtlikult (Pyndt 1995).

20. sajandi teisel poolel viidi Euroopas läbi mitmeid reforme. Näiteks Suurbritannias vähendati 1970. aastatel omavalitsusüksuste arvu ja nende ülesandeid (Page ja Goldsmith 1987, 166). Skandinaavia riikides viidi 1950.–1970. aastatel läbi laiaulatuslikud reformid, et suurendada kohalike omavalitsuste efektiivsust. Selleks ühendati kohalikud omavalitsused suuremateks üksusteks, mis tõi kaasa tulubaasi suurenemise füüsilise isiku tulumaksu arvelt (Bogason 1995, 269-270). Kuigi nende reformide tulemusena suurenes kohalike omavalitsuste elanike arv, tõid reformid mitmete poliitikute sõnul negatiivse aspektina kaasa administratsiooni kaugenemise rahvast (Norton 1991, 38).

Haldusterritoriaalsete reformide läbiviimise põhjused ja eesmärgid on erinevad. Iga riik on ainulaadne, mistõttu ei pruugi kohalike omavalitsuste liitmine või liitumine olla ainus võimalus haldusefektiivsuse tõstmiseks. Kindlasti ei tohi täpselt järgida mõne teise riigi haldusterritoriaalse reformi mudelit, vaid tasub teiste kogemusi kasutades pöörata tähelepanu oma riigi iseärasustele. Näiteks Norras läbi viidud

haldusterritoriaalne reform oli oma ulatuselt oluliselt väiksem kui naaberriikides (Taanis ja Rootsis), alles jäeti üsna palju väikeseid kommuune (Bogason 1995, 280).

Näite problemaatilisest haldusterritoriaalsest reformist leiame Saksamaalt, kus aastatel 1963–1978 muudeti kõigis liidumaades peaaegu kõikide valdade õiguslikku staatust. Umbes 2/3 reformieelsest rohkem kui 24 tuhandest vallast kaotas oma iseseisvuse ja identiteedi. Algselt pidi reform kaasa tooma kulu vähenemise, kuid tulemuseks oli hoopis kulu kasv. Viimasest suuremat muret tekitas kohalikele elanikele valdade identiteedi ning traditsiooniliste kohanime ja struktuuri kadumine (Gunst 1990, 189-209).

Iga riik peab leidma enda jaoks õige mudeli, mille alusel haldusterritoriaalne reform ellu viia. Kristiina Tõnnisson (2006, 39) kirjutab oma doktoritöös järgmist: „Halvasti läbimõeldud ja planeerimata reformid, isegi kui nende eesmärk on üllas, võivad omada halvemaid tagajärgi kui reformidest loobumine, seepärast tuleks enne uute ideede ja põhimõtete rakendamist uurida ja analüüsida nende sobivust konkreetsesse konteksti.“

2.3. Haldusreformide läbiviimise kogemused Põhjamaades

Käesolevas peatükis vaatleb autor haldusreformide kogemusi Põhjamaades – Taanis, Rootsis ja Soomes. Seda sellepärast, et Põhjamaad on olnud Eestis toimunud reformidele eeskujuks ja abiks. Näiteks osales Eesti haldusreformi ettevalmistavas töös Taani Omavalitsuste Liidu rahvusvaheline konsultatsiooniosakond, mille töötajad konsulteerisid haldusreformi küsimustes nii Eestit kui ka Lätit (NALAD 1999, 3; Vilka 2004).

2.3.1. Taani

Taanis on pärast Teist maailmasõda läbi viidud kolm suurt haldusreformi, millest esimene toimus 1960. aastate lõpus ja 1970. aastate alguses (Pyndt 2002), teine ajavahemikul 1980–1994 (Kirckert 1997, 169) ja kolmas aastatel 2001–2006.

1960. aastatel olid reformi peamised põhjused järgmised:

- 1) Kohalike omavalitsuste vähene haldussuutlikkus. Kohalike omavalitsuste väiksuse¹⁴ tõttu ei suudetud enam administreerida ja pakkuda vajalikke teenuseid. Kogu probleem sai alguse majanduslikule tõusule järgnenud nõudmiste suurenemisest sotsiaalvaldkonnas, mis tingis omakorda keskvalitsuse poolt osade ülesannete delegeerimise kohalikule tasandile (Pyndt 2002). See aga tõi välja kohalike omavalitsuste vähese haldussuutlikkuse.
- 2) Kohaliku omavalitsuse finantssüsteem oli jäänud ajale jalgu. See loodi juba 17. sajandil ja põhines omavalitsuse kulutuste riiklikul hüvitamisel (riiklikul kaasfinantseerimisel), mis suurenes märkimisväärselt koos sotsiaalreformiga 1930. aastatel. Rahaline sõltuvus keskvalitsusest aina süvenes. 1960. aastatel ei saanud omavalitsused isegi väiksemate ülesannete täitmisega hakkama, ilma et oleksid valitsuselt abi küsinud (Pyndt 2002).
- 3) Parlament soovis detsentraliseerimist, sest industrialiseerimine, rahvaarvu kasv ja muutused majanduses nõudsid Taanis uut lähenemist riiklikus juhtimises.¹⁵
- 4) Linnade areng pidurdus. Enamik linnu ei saanud oma territooriumi laiendada, sest väljaspool linnakeskust olev maa kuulus teistele omavalitsustele.
- 5) Vallad soovisid enam vabadust. Nad ihkasid otsuste langetamisel rohkem mõjuvõimu ja tugevamat ning sõltumatumat finantsbaasi.
- 6) Parlament soovis edendada maapiirkondade arengut. 1287. aastal moodustatud valdade elatustase ei olnud rahuldav ega jõudnud järele kiiresti kasvavatele elustandarditele linnades tööstusliku tõusu algusaastatel.

Kogu reformi eesmärk oli linnade ja maakommuunide ühendamine suuremateks ja paremini majandavateks kommuunideks (Harder 1973, 132; Pyndt 2002). Reformimisel kasutati segamudelit, mida võib nimetada „piitsa ja prääniku” meetodiks. Esmalt lasti kohalikel omavalitsustel ühineda vabatahtlikult, hiljem ühendati allesjäänud üksused juba sunniviisiliselt. 1960. aastatel läbi viidud fundamentaalse reformiga vähendati oluliselt omavalitsusüksuste arvu (valdade arv vähenes 1400-lt 275-ni ja maakondade arv 24-lt 14-ni) (Harder 1973, 154), kusjuures suurima omavalitsuse elanike arvuks sai

¹⁴ Kohalikud omavalitsused olid väikesed. 95% omavalitsuste elanike arv küündinud 5000-ni. (keskmine valla elanike arv oli 3500)

¹⁵ Taanis kehtib põhimõte: mida enam ülesandeid ja mida suurem omafinantseerimine, seda enam on poliitilist võimu ja vabadust.

462 735 ja väikseima 2457 inimest (Structure and Operation of Local and Regional Democracy-Danmark 1993, 9).

Taani haldusreformi tulemusena:

- delegeeris riik paljud ülesanded kohalikule omavalitsusele;
- seati sisse parem ja kaasaegsem kohalike omavalitsuste finantssüsteem;
- loodi kohalike omavalitsuste stabiliseerimise süsteem, mis takistas suurte ebavõrdsuste tekkimist;
- paigutas riik rahalisi vahendeid rikkamatest piirkondadest ümber vaesematesse;
- töötati välja professionaalne omavalitsuslik haldamine, mis osutus väga tõhusaks. Reformi tulemusena jaotusid ülesanded ja kohustused riigi, maakondade ja kommuunide vahel ratsionaalselt ja kõik toimis edukalt (Pyndt 2002).

Tänu reformile muutusid kohalikud omavalitsused tunduvalt konkurentsivõimelisemateks.

Teine haldusreform, mis viidi läbi 1980. aastatel, kätkes endas kolme tegevust – detsentraliseerimine, dereguleerimine ja privatisseerimine. Detsentraliseerimine sai alguse 1980. aastate alguses, mil kohalik omavalitsus hakkas tegelema linnade renoveerimisega, sotsiaalselt tõrjututele, kodututele ja vaestele eluasemete pakkumisega, vaestele hariduse andmisega. Dereguleerimisega stimuleeriti turumajandust (Kirckert 1997, 169).

Kolmas haldusreform toimus aastatel 2002–2007. Selle reformi tulemusena pidi (Larsen 2006):

- avalik sektor muutuma lihtsaks ja tõhusaks;
- teenuste kvaliteet muutuma paremaks, ilma et maksud tõuseksid;
- vastutussuhted saama selgemaks;
- vähenema bürokraatia;
- suurenema kodanike kaasatus valitsemisse ja paranema osalusdemokraatia.

Kohaliku omavalitsuse minimaalseks suuruseks määrati 20 tuhat elanikku. Need omavalitsused, mille elanike arv jäi alla miinimummäära, pidid liituma teise omavalitsusega. Teine võimalus liitumise kõrval oli partnerluskokkuleppe sõlmimine

teise omavalitsusega (nn katuseluugi lahendus). Partnerlusel põhineva kohaliku omavalitsuse elanike arv pidi olema 30 tuhat (The Local Government - In brief 2006).

Kolmanda reformi käigus jagati 14 maakonda ja 271 omavalitsust viieks regiooniks ja 98 omavalitsuseks (Scandinavian Regions...2007). Viie regiooni rahvaarvuks kujunes 0,6–1,6 miljonit elanikku ning keskmise kohaliku omavalitsuse suuruseks 55 tuhat elanikku. Suurenes kohaliku omavalitsuse volikokku kandideerijate arv, mille tulemusena kaotasid saadikud, kes olid olnud järjest kahes-kolmes koosseisus, oma koha (Kübarsepp 2006).

Kõik kolm reformi, mis Taanis toimusid, olid põhjalikult läbi arutatud; reformide vajalikkuse väljaselgitamiseks korraldati eelnevalt uuringuid. Tänu sellele saavutati ka rahva nõusolek omavalitsuste liitmiseks.

2.3.2. Rootsi

Rootsis on pärast Teist maailmasõda toimunud kaks suuremat kohalike omavalitsuste ehk kommuunide haldusterritoriaalset reformi. Esimene reformilaine toimus möödunud sajandi 40.–50. aastatel ja selle eesmärk oli suurendada kommuuni elanike arvu vähemalt 2000 inimeseni. Teisel reformide perioodil (1950. aastate lõpp kuni 1970. aastad) sooviti seda arvu suurendada juba 8000 inimeseni. Rootsi reformid olid tingitud eelkõige riigi majanduslikust ja geograafilisest arengust (Kjellberg 1988, 48-51; Oitmaa ja Rõigas 1998, 82; Gustafsson ja Svensson 1999, 33; Häggroth 2000, 15)¹⁶.

Esimese reformilaine peamine põhjus oli see, et pärast Teist maailmasõda suurenes kommuunide ülesannete hulk. Väikesed omavalitsused ei suutnud enam oma ülesandeid täita võrdväärselt suurtega. Reformi eesmärgiks sai teenuste taseme ja kvaliteedi võrdsustamine.

1952. aastal toimunud reformi tulemusena vähenes kommuunide arv 2498-lt 1037-ni (Lane ja Magnusson 1987, 12; Kjellberg 1988, 48-49), samas suurenes kommuunide keskmine elanike arv 1500-lt 4100-ni, millega kaasnes keskmise maksutulu kasv ligikaudu kaks korda (Oitmaa ja Rõigas 1998, 82).

¹⁶ Väidetavalt olid Rootsi haldusjaotusereformid vajalikud moodsa detsentraliseeritud heaoluriigi väljaarendamiseks (Oitmaa ja Rõigas 1998, 80).

Pärast 1952. aasta reformi laienesid kommuunide tegevusvaldkonnad kiiresti. Aastaks 1967 oli kommuunide kogukulu kasvanud võrreldes 15 aasta taguse ajaga kaks korda. Suur kulu kasv muutus probleemiks omavalitsustele, mille elanikkond ja maksutulu kahanes (Klasson 1994). See andis põhjuse teiseks haldusterritoriaalseks reformiks.

Teine haldusterritoriaalne reform sai alguse 1950. aastate lõpus, kui selgus, et alla 3000 elanikuga kohalik omavalitsus ei suuda efektiivselt korraldada põhi- ja keskhariiduse pakkumist (Häggroth 2000, 15). Kokku kutsutud komisjon viis läbi uuringud, mille tulemusena selgus, et piisava maksubaasi ja mitmekülgse majandustegevusega ning kvaliteetsel tasemel teenuseid pakkuvast kohalikest omavalitsustest saab rääkida ideaalversioonis 30 tuhande elanikuga kommuuni puhul (Klasson 1994).

1962. aastal võttis Rootsi Riksdag vastu otsuse haldusterritoriaalse reformi läbiviimiseks. Reformi käigus pidid kohalikud omavalitsused ühinema vabatahtlikult. Kommuunidel endal oli vaba voli otsustada, kas ja kellega nad ühinevad.

Ühinemise tulemusena vähenes maakommuunide arv 821-lt 675-le (Oitmaa ja Rõigas 1998, 83). Kommuunide vabatahtlik ühinemine oli oodatust väiksem ja ka ühinemiseks kulunud aeg liiga pikk. 1969. aastal võttis Riksdag vastu otsuse kohalike omavalitsuste sunniviisilise liitmise kohta. Reformi lõpuks 1974. aastal oli kommuunide arv vähenenud 277-ni (Gustafsson ja Svensson 1999, 33).

Teise haldusreformi tulemusena suurenes kohalike omavalitsuste ametnike üldarv peaaegu kaks korda – 116 tuhandeni (Häggroth 1993, 13-16), vähenes demokraatia suuremates omavalitsustes (vähem kodanikke kaasati otsustamisse) (Häggroth 1993, 14-15) ning kogukulu kokkuhoidu ei saavutatud (Oitmaa ja Rõigas 1998, 84), mille põhjuseks võib pidada kohalikele omavalitsustele antud suuremat vabadust raha kulutamiseks. Suuremate kohalike omavalitsustega kaasnes omavalitsuste esinduskogude politiseeritus ja poliitiliste parteide rolli kasv (Häggroth 1996, 14-15). Reform tõi kaasa inimeste rände maalt linna (Mäeltsemees 2000, 12).

Tänapäevaks on kohalike omavalitsuste arv Rootsis vähenenud 1000-lt 289¹⁷-ni, ühes omavalitsuses elab keskmiselt 8000 inimest. Ometi leidub Rootsis ka omavalitsusi, kus elanike arv jääb alla 2000. Tänapäeval on Rootsis levinud mõtteviis, et „väiksuses peitub ilu”, sest demokraatia arengu seisukohalt on väiksem omavalitsus parem. Rootsi riigi prioriteeti – ajaloolise asustuse ja elulaadi säilitamine – on püütud reformimise käigus meelest pidada (Scandinavian Regions... 2007).

2.3.3. Soome

Sarnaselt teiste Põhjamaadega on Soome haldusüksuste arv pärast Teist maailmasõda vähenenud. Esimene haldusreform Soomes algas 1966. aastal ja viidi lõpule 1982. aastaks. Teine reform toimus läänireformi nime all 1995. aastal. Kolmas reform on pilootprojekt, mis sai alguse 2005. aastal ja peaks kestma 7 aastat, ehk siis kuni aastani 2012.

Aastaid 1966–1982 võib pidada Soome heaoluriigi kujunemise perioodiks, mil kohalikud omavalitsused muutusid riiklikult määratud avalike teenuste pakkujaks. Haldusterritoriaalse reformiga sooviti ressursside ümberpaigutamisega vähendada piirkondade erinevusi (Kiviniemi 1998, 75-76). Vajadus kohalike omavalitsuste liitmiseks, tulenes kahest põhjusest. Esiteks, linnad vajasisid oma arenguks ümbritsevatelt omavalitsustelt maad juurde. Teiseks põhjuseks, miks reform ette võeti, oli väikeste omavalitsuste jõuetus pakkuda mitmekülgseid ja kvaliteetseid avalikke teenuseid (Nurminen 1989, 278). Väikeste omavalitsuste olukorra tegi raskeks migratsioon maalt linna, mis tõi kaasa maksude laekumise vähenemise ja seega majanduslikud probleemid. 1960. aastatel loodud valitsuskomisjoni ettepanek vähendada valdade arvu poole võrra ei rakendunud, sest ei leitud poliitilist konsensust, kuid see ettepanek tõi kaasa kohalike omavalitsuste vabatahtliku liitumise (Nurminen 1989, 278). Peamiselt liitusid linnad ja neid ümbritsevad rõngasvallad. Tihti juhtus, et liitumisläbirääkimised kestsid kümneid aastaid, kuid liitumiseni ei jõutud sellegi poolest (Oitmaa ja Rõigas 1998, 89).

¹⁷ 1974. aastaks oli alles jäänud 277 omavalitsust, kuid osad omavalitsused on hiljem lagunenud väiksemateks üksusteks (Klasson 1994).

Soome haldusterritoriaalse reformi tulemusena suurenes keskvalitsuse kontroll kohalike omavalitsuste tegevuse üle. Kohalikele omavalitsustele delegeeriti uusi ülesandeid, kusjuures rahalisi vahendeid anti ainult nende ülesannete täitmiseks (Vartola 1988, 129-130). Strukturaalseid ja institutsionaalseid muutusi sellele reformile ei järgnenud. Soome siseministerium hindas haldusterritoriaalse reformi tulemusi järgmiselt (Luhtala 2001, 37-40). Reformi tulemusena:

- vähenes märgatavalt bürokraatia;
- vähenes komisjonide ja juhatuste arv;
- suurenes detsentraliseerimine;
- vaadati üle, lihtsustati ja ühtlustati omavalitsusseadusi;
- tugevnes konkurents;
- laienes ja arenes omavalitsuste ühistegevus;
- kasvas ettevõtete loomine ja erastamine.

Teine reform viidi läbi 1995. aastal läänireformi nime all. Reformi tulemusena muudeti 5 + 1 (1 Ahvenamaa) lääni riiklikuks käepikenduseks kohalikul tasandil (Mäeltsemees 2004, 336). Kohalike omavalitsuste (kunta) jaoks ei muutunud suurt midagi (Luhtala 2001, 37-40).

Kolmanda reformi ajaks ei oldud Soomes kohalike omavalitsuste arvu vähendamisega kuigi kaugele jõutud. Alates 1955. aastast oli kohalike omavalitsuste arv vähenenud ainult 95 omavalitsuse võrra, alles oli 452 omavalitsust. 1999. aastaks oli kohalike omavalitsuste erinevus paiguti väga suur. Helsingis elas pool miljonit inimest, Sottunga vallas Ahvenamaal 129 (Sisäministeriö 1999). Samasugune on olukord ka tänases Eestis (2008. aasta seisuga): Tallinna linnas elab ligi 400 tuhat ja Ruhnu vallas ainult 71 elanikku.

Kolmas reform ehk Soome riiklik regionaalhaldusreform sai alguse 2000. aastal. Praegu on käimas reformi pilootprojekt, mille käigus uuritakse, kas kolmas valitsuse tasand on võimalik. Pilootprojekti piirkonnaks valiti Kainuu regioon, seda eelkõige piirkonna selge regionaalse identiteedi pärast. Projektipiirkonda rahastatakse riigieelarvest ja regionaalne omavalitsus otsustab raha kulutamise üle. Tulemustest saab rääkida alles 2012. aastal, mil pilootprojekt läbi saab (Scandinavian Regions Strive for Strong Regional Level Administrative Reform Processes and Have Different Outcomes 2007).

* * *

Põhjamaades on pärast Teist maailmasõda toimunud mitmed haldusterritoriaalsed reformid. Soome, Rootsi ja Taani reformide eesmärk oli ühendada väikesed omavalitsused, et need suudaksid elanikele pakkuda kvaliteetsemaid teenuseid. Kõik kolm riiki lubasid kohalikel omavalitsustel alguses liituda vabatahtlikult. Hiljem viidi Taanis ja Rootsis siiski läbi omavalitsuste sundliitmine. Soomes soodustatakse endiselt vabatahtlikku liitumist, mis ei ole olnud nii edukas, kui oli Taanis ja Rootsis.

Kõige suuremad omavalitsused on Taanis ja kõige väiksemad Soomes. Soome kohalike omavalitsuste väiksus tuleneb selles, et suur osa väikeseid omavalitsusi asub kaugel põhjas hõredalt asustatud aladel. Neid omavalitsusi ei ole võimalik liita, sest liitmise tulemusel tekkiks väga suure territooriumiga omavalitsusüksused. Liiga suur ja hõredalt asustatud territoorium on kohaliku omavalitsuse jaoks aga piirav tegur (Siseministeerium 2007), sest väike rahvaarv ei võimalda suurt ala ära majandada.

2.4. Kohalike omavalitsuste ühinemise õiguslikud alused Eestis

Eesti Vabariigis reguleerivad kohalike omavalitsuste ühinemist Eesti Vabariigi põhiseadus (RT 1992, 26, 349; RT I 2007, 33, 210), Euroopa kohalike omavalitsuste harta, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus ja kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus (RT I 2004, 56, 399).

1992. aastal vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseaduse § 154 sätestab: „*Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.*“ Eestis on kohalikeks omavalitsusteks vald ja linn. Sama paragrahvi teine lõige ütleb, et vallale ja linnale „*võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega*“. Paragrahv 154 kaitseb kohalikke omavalitsusi Vabariigi Valitsuse ja ministeeriumite poolt antavate vastuoluliste ülesannete eest.

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 156 järgi valitakse linna- ja vallavolikogu vabadel valimistel neljaks aastaks (seda alates 2005. aastast, varem valiti kolmeks aastaks). Algselt puudus võimalus läbi viia ühinemise teel moodustatud valla või linna volikogu

valimisi põhiseaduses sätestatud kolmeaastase (nüüd nelja-aastase) volikogu liikmete volituste ajal. 25. veebruaril 1998. aastal vastu võetud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise ning täiendamise seaduse (RT I 1998, 28, 356) järgi sai see võimalikuks – seadus võimaldab omavalitsustel ühineda ka volikogu valimiste vahelisel ajal.

Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 158 on öeldud: „*Kohaliku omavalitsuse üksuste piire ei tohi muuta vastavate omavalitsuste arvamust ära kuulamata.*“ Euroopa kohalike omavalitsuste harta artiklis 5 on kirjas: „*Muudatusi kohalike omavalitsuste võimupiirides ei tehta kõnealuse kohaliku kogukonnaga eelnevalt nõu pidamata. Kus seadus lubab, võib seda teha rahvahääletusega.*“ Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 15 lõige 1 sätestab: „*Omavalitsust likvideerida või selle piire või nime muuta ei tohi ilma antud valla või linna volikogu arvamust ära kuulamata.*“ Nimetatud seadustest lähtuvalt ei saa Eestis kohalikke omavalitsusi liita, ilma et oleks välja selgitatud elanike seisukoht liitumise küsimuses. Samuti tuleb ära kuulata vastavate omavalitsuste arvamus.

Kui põhiseadus ja Euroopa kohalike omavalitsuste harta on omavalitsuste ühinemise võimalikkuse või sunniviisilise liitmise ärahoidmise seaduslikud garantiid, siis Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus ja kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus panevad täpsemalt paika omavalitsuste halduskorralduse muutmise protseduuri.

Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus (ETHS) on omavalitsusüksuste ühinemise seisukohalt üks kõige tähtsam seadus, sest see sätestab haldusterritoriaalse korralduse muutmise ning haldusüksuste piiride ja nimede muutmise alused ja korra. Selle seaduse kohaselt on haldusterritoriaalse korralduse muutmine uue haldusüksuse moodustamine ühe või mitme senise haldusüksuse baasil. ETHS-i teises peatükis on täpsemalt sätestatud kohalike omavalitsuste ühinemise protsess. ETHS-i § 7 lõike 4 järgi saavad valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmist ning valla või linna piiride ja nime muutmist algatada kas Vabariigi Valitsus või asjaomane kohaliku omavalitsuse volikogu.

ETHS-i § 7 lõige 5 sätestab asjaolud, mida peab arvestama haldusterritoriaalse korralduse muutmise algamisel. Need asjaolud on:

- ajalooline põhjendus;
- mõju elanike elutingimustele;
- elanike ühtekuuluvustunne;
- mõju avalike teenuste osutamise kvaliteedile;
- mõju haldussuutlikkusele;
- mõju demograafilisele situatsioonile;
- mõju transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele;
- mõju ettevõtluskeskkonnale;
- mõju hariduskorraldusele ja omavalitsusüksuse terviklikkusele.

Eesti seadusandluses on täpselt paika pandud, kes ja kuidas saab alata kohalike omavalitsuste liitumisläbirääkimisi. ETHS-i § 8 sätestab Vabariigi Valitsuse poolse algatuse haldusterritoriaalse korralduse ja haldusüksuste piiride muutmise kohta valdades ja linnades. Muutmise ettepanek tuleb teha hiljemalt üks aasta enne kohaliku omavalitsuse volikogu korralisi valimisi. Vabariigi Valitsus teeb maavanema kaudu haldusterritoriaalse korralduse või haldusüksuste piiride muutmise kohta vastavasisulise ettepaneku asjaomasele valla- või linnavolikogule. Lisaks ettepanekule peab valitsus saatma seletuskirja ja kaardi, kus haldusterritoriaalse korralduse muutmine kajastub. Paragrahvi 8 lõiked 3 ja 4 sätestavad volikogu ja maavanema ülesanded, kui valitsus peaks sellekohase ettepaneku tegema.

ETHS-i § 9 sätestab haldusterritoriaalse korralduse muutmise valdades ja linnades, kui algatajaks on kohaliku omavalitsuse volikogu. Selle seaduse lõike 1 alusel esitab haldusterritoriaalse korralduse muutust sooviv volikogu vormistatud ettepaneku teisele asjaomasele volikogule. Sama paragrahvi lõike 2 järgi peab ettepaneku saanud teine omavalitsus tegema kahe kuu jooksul otsuse nõustumise või keeldumise kohta. Keeldumise otsus peab olema põhjendatud.

Kui ühinemisotsus on sündinud, vajab uus omavalitsus uut nime või võetakse ühe omavalitsuse nimi üle. Vabariigi Valitsus kinnitab haldusüksuste nimistu ja teeb selles muutusi oma määruse 3. aprilli 1995. aasta „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine” (RT I 1995, 40, 567) alusel. Kohaliku omavalitsuse nime muutmise

taotlemiseks peab volikogu vastu võtma motiveeritud otsuse. Taotlus nime muutmise kohta esitatakse maavanemale koos seletuskirjaga, milles peab olema märgitud nime muutmise vajaduse põhjendus lähtuvalt kohalikest ajaloolistest, geograafilistest, looduslikest jm tingimustest. Arvesse tuleb võtta ka valla- või linnaelanike soove. Seejärel esitab maavanem kohaliku omavalitsuse volikogu poolt esitatud dokumendid Siseministeeriumile koos omapoolse arvamusega ühe kuu jooksul otsuse laekumise päevast arvates (ETHS § 12 lõiked 1-3).

Et motiveerida kohalikke omavalitsusi liituma, on oluline pakkuda neile erinevaid hüvesid. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse (RT I 2004, 56, 399; 2008, 51, 285) § 6 lõike 1 järgi eraldatakse ühinenud omavalitsustele ühinemistoetust. *„Ühinemistoetus arvutatakse iga ühinenud omavalitsusüksuse kohta eraldi arvestusega 625 krooni ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse elaniku kohta ning see ei või olla väiksem kui 2 ja suurem kui 4 miljonit krooni vastava kohaliku omavalitsuse üksuse kohta. Ühinemise käigus moodustuva kohaliku omavalitsuse üksusele territooriumiosa üleandmisel eraldatakse ühinevale kohaliku omavalitsuse üksusele riigieelarvest toetust 625 krooni üleantava territooriumiosa elaniku kohta. Ühinemise käigus moodustunud kohaliku omavalitsuse üksusele ühinemistoetuse maksmisel summeeritakse iga ühinenud omavalitsusüksuse või üleantud territooriumiosa kohta eraldi arvutatud ühinemistoetus.“*

Eestis kaetakse kohalike omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise kulu riigieelarvest, mis on kooskõlas riigieelarve seaduse § 30 lõikega 3, välja arvatud juhul, kui kulu katteks eraldatakse riigieelarvest toetust kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse alusel (§ 7 lõige. 6).

Eesti seadusandluses on sätestatud kõik vajalik selleks, et kohalikud omavalitsused saaksid vabatahtlikult ühineda. Soome näitel võib see aega võtta aastakümneid ja ei pruugi ka siis õnnestuda. Kiirem oleks ühenda kohalikud omavalitsused sunniviisiliselt, kuid selleks on vaja oluliselt muuta praegust seadusandlust.

2.5. Haldusterritoriaalsete reformide läbiviimine Eestis

1990. aastate keskpaigaks oli olukord Eesti kohalikes omavalitsustes halb. Avalik haldus ei olnud piisavalt efektiivne ja kodanikele orienteeritud ega suutnud toetada erasektori ja ühiskonna arengut (Nigol 2003, 47). Seis oli sarnane olukorraga Rootsis ja Taanis 30 aastat tagasi, kus vallad olid liiga väikesed, et pakkuda kohalikele elanikele kvaliteetseid teenuseid.

Haldusterritoriaalne reform, millega on kaasnenud kolm suuremat ühinemisvooru¹⁸ (1999, 2002, 2005), sai alguse 1997. aastal haldusreformi asjatundjate komisjoni moodustamisega (Vabariigi Valitsuse 11. juuni 1997. aasta korraldus nr 452-k), mille esimeheks valiti minister Peep Aru. Komisjoni kuulusid mitmed ministrid, Riigikogu liikmed, maavanemad jt, kokku 20 inimest. Haldusreformi asjatundjate komisjoni põhiülesanne oli välja töötada terviklik haldusreformi kontseptsioon ja teha ettepanekuid:

- riigihalduse üldaluste täiustamiseks;
- valitsusasutuste, teiste riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste asjakohase suhtekorralduse reglementeerimiseks;
- kohalike omavalitsuste üldaluste täiustamiseks;
- territoriaalse halduse ning avaliku teenistuse kontseptsionaalsete ja rakenduslike küsimuste lahendamiseks.

Ministrid ja poliitilised liidrid on viimase 12 aasta jooksul (1997–2008) välja käinud väga erinevaid haldusreformi plaane. Ettepanekud said alguse 1997. aasta jaanuaris, kui Koonderakonna ja Maarahva Ühenduse (KMÜ) ministrid Jaak Leimann, Mart Opmann ja Raivo Vare esitasid valitsemiskulu kokkuhoiuks ettepaneku, märkides, et muuhulgas tuleks läbi viia haldusreform, mille tulemusena jääks Eestisse neli maakonda ning kohalikke omavalitsuste arvu tuleks vähendada 2/3 võrra (alles jääks umbes 85 omavalistust).

¹⁸ 1996. ja 1998. aasta ühinemised olid pigem erandid ja neid ei ole arvestatud kolme ühinemisvooru hulka.

1997. aasta juulis koostas koonderakondlasest regionaalministri Peep Aru büroo eelnõu, mis pidi rahaliste preemiate abil innustama valdu ühinema. Selle eelnõu järgi pidid esimesed 10 ühinejat saada riigilt 3 miljonit krooni, järgmised 10 igaüks ühe miljoni.

1998. aasta märtsis pakkus Vabariigi Valitsus välja kava, mille järgi oli plaan omavalitsuste arvu vähendada 100 võrra. Kava teine variant oli radikaalsem – selle järgi oleks alles jäänud vaid 70–80 omavalitsust. Siinkohal tuleb märkida, et Eestis oli toona 15 maakonda, 47 linna ja 207 valda. 1998. aasta märtsis avaldatud plaani kohaselt nähti kohalike omavalitsuste vähendamist ette kaheetapilisena. Kohalike valimisteni 2002. aastal pidi ühinemine toimuma vabatahtlikult kohalikul initsiatiivil ja riigi toel. 2003. aastast pidi jõulisemalt sekkuma riik, et ühendada ebaratsionaalselt väikesed omavalitsusüksused („piitsa ja prääniku“ meetod). Sellest tulenevalt loodi 1999. aasta jaanuaris Riigikantselei avaliku halduse büroo, mis pidi hakkama teenindama valitsuse loodavat haldusreformi komiteed ja nõukoda. Büroo juhatajaks sai sama aasta novembris Väino Sarnet.

Pärast 1999. aasta Riigikogu valimisi moodustatud Reformierakonna, Isamaaliidu ja Mõõdukate valitsus hakkas haldusterritoriaalse reformiga tegelema 2000. aastal. Plaani järgi pidi tegevusprogramm kinnitatama märtsis ning oktoobriks pidi valmis olema tegevuskava koos tähtaegadega. Märtsiks aga tegevusprogramm ei valminud, kuna valitsuses ei saavutatud üksmeelt.

2000. aasta kevadel tuli siseminister Tarmo Loodus välja plaaniga, mille kohaselt pidi omavalitsuste arvuks saada 60–110. Sama aasta sügisel esitas regionaalminister Toivo Asmer uue kava 15+5, mille järgi tekiks 15 maakonna asemel 15 valda ja suuremate linnadena viis omavalitsust. Selle reformi tulemusena oleks Eestisse jäänud 20 omavalitsusüksust (Kärssin 2000). Rahandusminister Siim Kallas toetas regionaalministri kava, samas ei olnud sellega nõus siseminister Tarmo Loodus, kes pidas kaheldavaks reformi toimumist enne 2002. aasta valimisi. Üheks põhjuseks, miks Toivo Asmeri kava täitmisele ei läinud, võib pidada seda, et kohalike omavalitsuste ülesanded reformi järgselt olid kindlaks määramata.

2000. aastal tundus, et reform on määramata ajaks edasi lükatud, kuid tegelikult koostati samal ajal Eesti omavalitsusüksuste hindamise strateegiat 2001–2003 (Kala 2001, 4).

2000. aastal teatas rahandusminister Siim Kallas, et haldusreformi jaoks raha ei eraldata, kuna ei ole olemas vastavat projekti. Samal ajal oli Siseministeerium teinud arvestuse, mille järgi oleks reform maksma läinud 100–150 miljonit krooni.

2000. aastal soovitas siseminister Tarmo Loodus, et haldusreformi teemaga hakkaksid tegelema maavanemad (Pulver 2001). Aasta lõpuks valmis kokkuvõtte maavanemate ettepanekutest, mille alusel järeldati, et omavalitsuste arv võiks jääda 72 ja 131 vahele. Sellest lähtudes oleks elanike arv ühes omavalitsuses olnud 8000 kuni 12 tuhat ja Eestisse oleks jäänud sada omavalitsust (Toomsalu 2001a). Ligi viiendik omavalitsustest oli igasuguste muutuste vastu, valmisolek reformiks oli piirkonniti väga erinev.

2001. aasta jaanuaris lubas peaminister Mart Laar omavalitsusjuhtidele, et haldusreform teostatakse aasta jooksul (Kallemets 2001). Siseminister Tarmo Loodus pidi saama volitused, et alustada läbirääkimisi omavalitsuste liitmiseks. Kevadel külastas Tarmo Loodus maakondi, et selgitada reformi ideid. 4. aprillil teatas Reformierakond, et nad ei toeta valdade administratiivset liitmist. Reformierakonna sellise otsuse taga nähti soovi aidata toonane Riigikogu esimees Toomas Savi Eesti presidendiks – selleks pidi erakond saavutama kohalike omavalitsuste valijameeste poolehoidu. Reformierakond ise põhjendas oma otsust sellega, et siseminister Tarmo Loodus oli läinud oma tegevusega liiga hoogu. Peaminister Mart Laar nõustus Reformierakonna seisukohaga ja 2002. aastaks kavandatud administratiivne ühendamise lükati edasi (Toomsalu 2001b). 2001. aasta mais esitas siseminister veel haldusjaotuse kava, milles nähti ette 87 omavalitsusüksust. Seda kava toetas ka valitsus.

Uue valitsuse moodustamisega sõlmiti koalitsioonilepe Reformierakonna ja Keskerakonna vahel (18. jaanuar 2002). Leppes märgiti, et senine kiire haldusterritoriaalne reform ebaõnnestus, kuid jätkuvalt soodustatakse omavalitsuste vabatahtlikku liitumist.

2003. aasta märtsis toimunud Riigikogu valimiste järel moodustasid valitsuskoalitsiooni Res Publica, Reformierakond ja Rahvaliit. Koalitsioonilepingus (Koalitsioonilepe 2003) valdade sundliitmist ette ei nähtud. Aprillis esitas rahvaliitlasest regionaalminister Jaan Õunapuu valitsusele neli reformikava. Õunapuu reformiplaan keskendus maakogude

loomisele ja maavanemate rolli vähendamisele (Toomsalu 2003). Erakondade vahel puudus haldusreformi osas üksmeel. Augustis saatis regionaalminister Jaan Õunapuu uuesti koalitsioonipartneritele ettepaneku haldusreformis kokku leppida, kuid Res Publica ja Reformierakond ei saavutanud üksmeelt. Sügisel andis valitsus regionaalministrile ülesande 1. aprilliks 2004. aastal välja mõelda, kuidas valdu ühinema ergutada.

Uue ergutusplaanina kiitis valitsus 2004. aastal heaks kohalike omavalitsuste ühinemise soodustamise seaduse eelnõu. Selleks ajaks oli riik valinud haldusreformiks „piitsa ja prääniku“ meetodi, nii nagu tegi seda Taani. Uue seaduse järgi oli „präänikuks“ ühinevatele valdadele toetuse maksmine 1,5–3 miljonit krooni. Riigi rahakott oleks avatud aastani 2010, alates 2007. aastast hakkaksid ühinemistoetused vähenema (Alvela 2004).

Valdade ühinemise teemaga hakkas taaskord tõsisemalt tegelema regionaalminister Siim-Valmar Kiisleri 2009. aasta alguses, kui ta tuli välja haldusterritoriaalse reformi plaaniga, mis kopeeris kümne aasta tagust Toivo Asmeri 15 valla ja 5 linna plaani. Kokku jänuks selle reformikava järgi 20 kohalikku omavalitsust, mille minimaalne elanike arv oleks olnud 25 tuhat (v.a Hiiumaa). Vaatamata Asmeri suurele soovile reform kiiresti läbi viia, otsustas Reformierakond, et sellest reformikavast asja ei saa ning tuleb teha uus (Rudi 2009). Haldusreform lükati järgmisesse kümnendisse.

Tabel 3. Kohalike omavalitsuste arvu muutus aastatel 1993–2005.

Aasta	Ühinenud üksuste arv	Uute üksuste arv	Kokku
1993	-	-	255 ¹⁹
1996	2	1	254
1998	2	1	253
1999	12	6	247
2002	11	5	241
2005	22	8	227

12 aasta jooksul toimunud tagasi vaadates võib öelda, et Eestis toimus osaline haldusreform. Aastatel 1997–2008 ühines 47 kohalikku omavalitsust kahekümneks

¹⁹ Nõukogude okupatsiooni ajal moodustatud külanõukogud, mille arv ulatus 636-ni. Nõukogude okupatsiooni lõpus viidi läbi märkimisväärsed muudatusi Eesti haldusterritoriaalses korralduses. 1990.–1993. aastal omistati külanõukogudele omavalitsuslik staatus ja selle tulemusena jäi Eestisse 255 kohaliku tasandi üksust (Siseministeerium 2008, 13).

omavalitsusüksuseks (vt tabel 3 ja nimekirja lisas 1). Selle tulemusena on 2009. aastal Eestis 227 kohalikku omavalitsust. Aastatel 2003–2005 viidi läbi ka regionaalne reform, mille tulemusena on Eestis neli regiooni: Tallinn, Tartu, Jõhvi ja Pärnu.

Praegu käivad läbirääkimised mitmete omavalitsusüksuste vahel ja territoriaalstruktuurid on pidevas muutumises. Seetõttu ei ole võimalik anda lõplikku hinnangut Eestis toimuvale haldusreformile, kuid on võimalik hinnata toimunud arenguid omavalitsusüksustes.

3. Metoodika

3.1. Uurimuse taust

Käesoleva väitekirja eesmärk on välja selgitada, kas aastatel 1999–2005 liitunud kohalikud omavalitsused on muutunud sotsiaalmajanduslikult konkurentsivõimelisemateks kui nendega rahvaarvult sarnased omavalitsused, mis ei ole liitunud, ja kas liitunud omavalitsusüksuste arengut põhjustas ühinemine või riigi sotsiaalmajandusliku olukorra üldine areng. Eesmärgi saavutamiseks võttis autor vaatluse alla 1999., 2002. ja 2005. aastal liitunud omavalitsusüksused (vt lisa 1) ja võrdles 28 muutuvat sotsiaalmajanduslikku näitajat (nt rahvaarv, hariduskulu osakaal kogukulust jne). Kohalike omavalitsuste valimisel, mis oleksid liitunud omavalitsustega sarnased, lähtus autor rahvaarvust (vt lisa 2), sest rahvaarvu peetakse suurimaks kohaliku omavalitsuse ressursiks majandusarengu tagamisel (Čapková 2005, 14).

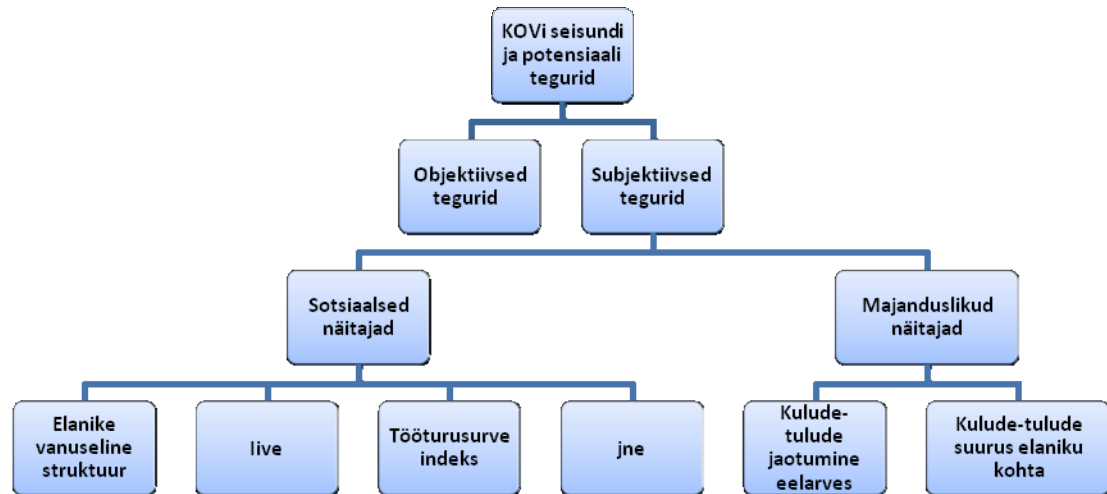
Kohalike omavalitsuste võrdlemise aluseks võetud sotsiaalsed näitajad sai autor Eesti Statistikaameti andmebaasist ja mitmetest aastaraamatutest. Andmed majanduslike näitajate kohta sai autor Rahandusministeeriumi kohalike omavalitsuste eelarvete täitmise kuuaruannetest. 1997.–2008. aasta andmete töötlemine ja näitajate omavaheline sidumine oli aeganõudev protsess. Kõige rohkem oli probleeme vana ja uue eelarve andmete sidumisega, kuid koostöös Rahandusministeeriumi töötajatega leidis autor võrreldavad seosed.

3.2. Hindamise alused

Selleks, et saaks hinnata kohaliku omavalitsuse arengutaset, sotsiaalmajanduslikku potentsiaali, elukeskkonda ja jätkusuutlikkust, on vaja kindlaid kriteeriume ja mõõdetavaid näitajaid. Kuna pole leitud ühte ja absoluutset näitajat, millega seda kõike mõõta (Hirmo 2003, 35), lähtus autor olukorra hindamisel 28 muutuvast sotsiaalsest ja majanduslikust näitajast.

Selleks, et näha kohalike omavalitsuste arengutrende, on vaja vaadata kohalike omavalitsuste seisundit ja potentsiaali ning asetada need aegteljele. Omavalitsusüksuste seisundi ja potentsiaali määravad ära objektiivsed ja subjektiivsed tegurid (vt joonist 3 järgmisel leheküljel). Objektiivsete tegurite all mõeldakse tegureid, mis on pika aja

jooksul kujunenud ja mida on kohalikel omavalitsustel raske või võimatu muuta (nt KOV-i asukoht). Subjektiivsed tegurid jagunevad kaheks: sotsiaalsed ja majanduslikud näitajateks.



Joonis 3. Kohaliku omavalitsuse seisundit ja potentsiaali määravad tegurid (Allikas: Hirno 2003).

Sotsiaalsed näitajad peegeldavad kohaliku omavalitsuse elanike vanuselist struktuuri, iivet, töötururindeindeksit jms. Majanduslikud näitajad peegeldavad kohalike omavalitsuste toimetulekut lähtuvalt eelarve kogukulu ja -tulu strateegiast ning seda, kuidas jaguneb kulu ja tulu ühe elaniku kohta.

Objektiivse näitajana kasutab autor kohaliku omavalitsuse kaugust Tallinnast. Tallinn on Eesti mõistes väga suur linn, mis võib mõjutada kõiki autori poolt valitud subjektiivseid näitajaid. Seetõttu on oluline erinevate näitajate muutuste korral jälgida, kui kaugel Tallinnast uuritav kohalik omavalitsus asub.

Subjektiivsete näitajate valikul võttis autor osaliselt aluseks Aivo Hirno magistritöös (2003, 36-41) esitatu, täiendades seda omalt poolt. Järgnevalt on esitatud analüüsitavad subjektiivsed tegurid, mis on jagatud kahte gruppi – sotsiaalsed näitajad ja majanduslikud näitajad.

Sotsiaalsed näitajad

Elanike arv (N01–analüüsivõime kood) – mitmed haldusreformi teoreetikud ja praktikud on üritanud leida optimaalset elanike arvu kohalikus omavalitsuses. Rahvaarvu näol on tegemist ühe olulisema kohaliku omavalitsust iseloomustava näitajaga. Eesti Statistikaameti andmetel oli 2008. aastal kõige väiksem omavalitsus Ruhnu vald

71 elanikuga ja kõige suurem 397 617 elanikuga Tallinn. Suurima ja väikseima kohaliku omavalitsuse rahvaarv erineb seega rohkem kui 5600 korda. 2008. aasta andmetel olid 2/3 omavalitsustest väiksemad kui 3000 elanikku (vt lisa 4).

Asustustihedus (N02) – näitaja, mis võib oluliselt mõjutada teenuste pakkumist (nt transport). 2008. aasta andmetel oli kõige hõredamalt asustatud Illuka vald, kus elas 2 inimest ruutkilomeetri kohta. Kõige tihedamalt oli asustatud Tartu linn, kus elas ligikaudu 2640 inimest ruutkilomeetri kohta (Statistikaamet 2009).

Ülalpeetavate määr (N03) – näitab, mitu mittetööealist inimest on 100 elaniku kohta kohalikus omavalitsuses. Ülalpeetavate määr arvutatakse 0–14 ja üle 65 aastaste (k.a) elanike suhtena 15–64 aasta vanusesse rahvastikku. 2007. aastal oli kõige väiksem ülalpeetavate määr Vasalemma vallas (21,5%) ja kõige suurem Piirissaare vallas (137,14%) (Statistikaamet 2009).

Loomulik iive (N04) – iseloomustab kohaliku omavalitsuse sotsiaalset seisundit ja ka elanike kindlustunnet tuleviku suhtes. Loomulikku iivet arvutatakse 100 elaniku kohta. Sündide arvust lahutatakse surmad, seejärel jagatakse saadud arv rahvaarvuga ja korrutatakse sajaga. 2007. aastal jäi loomulik iive kohalikes omavalitsustes vahemikku –3,61 ja 1,90. Kõige madalam oli see näitaja Piirissaare vallas ja kõige kõrgem Viimsi vallas (Statistikaamet 2009).

Demograafiline töötururindeks (N05) – näitab elanike demograafilist potentsiaali ja tööjõu taastootmise taset. Mida suurem on number, seda suurem on tung lähiaastatel tööturule. Töötururindeksit arvutatakse 5–14 aasta vanuse rahvastiku suhtena 55–64 aasta vanusesse rahvastikku. 2007. aastal jäi demograafiline töötururindeks 0,22 ja 1,55 vahele. Kõige parem oli nende andmete järgi olukord Lavassaare vallas ja kõige halvem Piirissaare vallas (Statistikaamet 2009).

Toimetulekutoetust saanud perekondade osakaal kõikidest peredest (N06) – näitab, kui heal järjel on kogukond ja kui suur osa kohaliku omavalitsuse perekondadest vajab abi. Tulemus saadakse erinevaid sotsiaalseid toetusi saavate perekondade arvu jagamisel vastava kohaliku omavalitsuse arvutusliku perekondade arvuga. 2007. aastal oli olukord kõige parem Rae vallas, kus vaid 0,01% peredest vajas toetust, ja kõige halvem Tootsi vallas, kus toetust vajas ligi 30% peredest (Statistikaamet 2009).

Sotsiaaltoetused ühe elaniku kohta (N07) – näitab, kui hästi läheb kohaliku omavalitsuse elanikel. Mida väiksem on kulu ühe elaniku kohta, seda paremini inimesed

üldiselt elavad. 2007. aastal maksti kõige vähem sotsiaaltoetusi ühe elaniku kohta Vihula vallas (3 krooni elaniku kohta) ning kõige rohkem Alajõe vallas (718 krooni elaniku kohta) (Statistikaamet 2009).

Majanduslikud näitajad

Tulu

Füüsilise isiku tulumaksu laekumine ühe elaniku kohta (N08) – näitab kõige täpsemalt kohaliku omavalitsuse üldist arengutaset ja elanike elustandardit. Kui muutused on positiivsed, annab see märku majanduskeskkonna elavnemisest ja inimeste elujärje paranemisest. Tulemus saadakse kogu laekunud tulumaksu jagamisel kohaliku omavalitsuse elanike arvuga (väärtus: Eesti kroon). 2008. aastal oli kõige väiksem laekumine ühe elaniku kohta Piirissaare vallas (2894,21 krooni) ja kõige suurem Viimsi vallas (25 721,21 krooni) (Rahandusministeerium 2009).

Füüsilise isiku tulumaksu osakaal eelarve kogutulust (N09) – näitab kohaliku omavalitsuse suutlikkust iseseisvalt toime tulla. Tulemus saadakse tulumaksu jagamisel kogutuluga (väärtus: protsent). Kõige väiksem füüsilise isiku tulumaksu osakaal kogutulust oli Illuka vallal (12,77%) ja kõige suurem Saue vallal (77,23%). (Rahandusministeerium 2009).

Majandustegevusega saadud tulu ühe elaniku kohta (N10) – näitab kohaliku omavalitsuse majanduslikku suutlikkust ise toime tulla. Tulemus saadakse eelarvelise majandustulu jagamisel omavalitsusüksuse elanike arvuga (väärtus: Eesti kroon). 2008. aastal oli kõige väiksem majandustulu ühe elaniku kohta Piirissaare vallas (260 krooni) ja kõige suurem Illuka vallas (38 672 krooni) (Rahandusministeerium 2009).

Majandustegevusega saadud tulu osakaal eelarve kogutulust (N11) – näitab, kui palju suudab kohalik omavalitsus majandustegevusega tulu koguda (väärtus: protsent). 2008. aastal oli kõige väiksem majandustegevusega saadud tulu osakaal kogutulust Piirissaare vallas (1,47%) ja kõige suurem Illuka vallas (77,23%) (Rahandusministeerium 2009).

Toetustest saadud tulu ühe elaniku kohta (N12) – näitab kohaliku omavalitsuse sõltuvust riigist ja teistest institutsioonidest. Tulemus saadakse toetuse summa jagamisel kohaliku omavalitsuse elanike arvuga (väärtus: Eesti krooni). 2008. aastal oli kõige väiksem summa ühe elaniku kohta Kohtla vallas (1623 krooni) ja kõige suurem Ruhnu vallas (40 860 krooni) (Rahandusministeerium 2009).

Toetustest saadud tulu osakaal eelarve kogutulust (N13) – näitab, kui oluliselt peab riik sekkuma omavalitsuse majandamisse. Tulemus saadakse toetuste summa jagamisel kogutuluga (väärtus: protsent). 2008. aastal moodustas toetus kõige väiksema osa kogutulust Illuka vallas (6,89%) ja kõige suurema osa Piirissaare vallas (80,98%) (Rahandusministeerium 2009).

Kohaliku omavalitsuse omatulu²⁰ osakaal kogukulust (N14) – näitab, kui suure osa katab kohaliku omavalitsuse enda tulu eelarve kogukulust. Mida väiksem on osakaal, seda rohkem vajab omavalitsus eelarve kulude katmiseks muid vahendeid. Tulemus saadakse maksutulust ja majandustegevuse eest saadud tulu jagamisel eelarve kogukuluga (väärtus: protsent). Kõige väiksem oli omatulu osakaal 2008. aastal Piirissaare vallas (17,29%) ja kõige suurem Illuka vallas (104,15%) (Rahandusministeerium 2009).

Võetud laen ühe elaniku kohta (N15) – näitab, kui palju keskmiselt suureneb kohaliku omavalitsuse kohustuste maht elaniku kohta aastas. Mida suurem on võetud kohustus elaniku kohta, seda suuremat survet avaldab laenu tagasimaksmine eelarvele. 2008. aastal võeti kõige rohkem laenu ühe elaniku kohta Valjalas Saaremaal (ligi 8631 krooni elaniku kohta). Laenu ei võtnud pooled omavalitsused (114) (Rahandusministeerium 2009).

Kulu

Üldvalitsemiskulu ühe elaniku kohta (N16) – näitab kohaliku omavalitsuse valitsemiseks ja teenuste pakkumiseks kuluvat raha. Tulemus saadakse haldusaparaadi- ja halduskulu summa jagamisel omavalitsusüksuse elanike arvuga (väärtus: Eesti kroon). 2008. aastal oli kõige väiksem üldvalitsemiskulu ühe elaniku kohta Tarvastu vallas (798,93 krooni elaniku kohta) ja kõige suurem Ruhnu vallas (14 565, 23 krooni elaniku kohta) (Rahandusministeerium 2009).

Üldvalitsemiskulu osakaal eelarve kogukulust (N17) – näitab, kui efektiivselt toimib kohalik omavalitsus. Tulemus saadakse halduskulu summa jagamisel eelarve kogukuluga (väärtus: protsent). 2008. aastal oli üldvalitsemiskulu osakaal kõige väiksem Tarvastu vallas (4,34%) ja kõige suurem Piirissaare vallas (47,06%) (Rahandusministeerium 2009).

²⁰ Maksud ja majandustegevuse eest saadud tulu.

Majanduskulu ühe elaniku kohta (N18) – näitab, kui suuri kulutusi peab kohalik omavalitsus enda majandamiseks tegema. Tulemus saadakse majanduskulu summa jagamisel omavalitsusüksuse elanike arvuga (väärtus: Eesti kroon). 2008. aastal oli majanduskulu ühe elaniku kohta kõige väiksem Aseri vallas (1310,44 krooni) ja kõige suurem Mäetaguse vallas (33 761,09 krooni) (Rahandusministeerium 2009).

Majanduskulu osakaal eelarve kogukulust (N19) – näitab, kui suurt rõhku avaldab kohaliku omavalitsuse majandamine kogukulule. Tulemus saadakse majanduskulu jagamisel eelarve kogukuluga (väärtus: protsent). 2008. aastal oli kõige väiksem majanduskulu eelarve kogukulust Ahja vallas (6,61%) ja kõige suurem Mäetaguse vallas (59,61%) (Rahandusministeerium 2009).

Kultuuri-, spordi- ja vaba aja veetmise kulu ühe elaniku kohta (N20) – näitab omavalitsusüksuse investeerimist elanike vaba aega ja tervisesse. Tulemus saadakse kultuurile, spordile ja vaba aja veetmisele kulunud summa jagamisel omavalitsusüksuse elanike arvuga (väärtus: Eesti kroon). 2008. aastal oli kõige väiksem kulu ühe elaniku kohta Rakvere vallas (419,27 krooni) ja kõige suurem Illuka vallas (21 427,53 krooni) (Rahandusministeerium 2009).

Kultuuri-, spordi- ja vaba aja veetmise kulu osakaal eelarve kogukulust (N21) – näitab kohaliku omavalitsuse prioriteetsust kultuuri, spordi ja vaba aja valdkonna edendamisel. Tulemus saadakse kultuuri-, spordi- ja vaba aja veetmise kulu jagamisel eelarve kogukuluga (väärtus: protsent). 2008. aastal oli kultuuri-, spordi- ja vaba aja veetmise kulu osakaal kogukulust kõige väiksem Piirissaare vallas (2,62%) ja kõige suurem Illuka vallas (47,87%) (Rahandusministeerium 2009).

Hariduskulu ühe elaniku kohta (N22) – näitab omavalitsusüksuse suutlikkust haridussektori arendamisel. Tulemus saadakse omavalitsusüksuses tehtud hariduskulu eelarvelise summa jagamisel elanike arvuga (väärtus: Eesti kroon). 2008. aastal oli kõige väiksem kulu ühe elaniku kohta Piirissaare vallas (0 krooni) ja kõige suurem Ruhnu vallas (22 664,37 krooni) (Rahandusministeerium 2009).

Hariduskulu osakaal eelarve kogukulust (N23) – näitab omavalitsusüksuse prioriteetsust hariduse edendamisel. Tulemus saadakse hariduskulu jagamisel eelarve kogukuluga (väärtus: protsent). 2008. aastal oli hariduskulu osakaal kõige väiksem Piirissaare vallas (0%) ja kõige suurem Valjala vallas (69,41%) (Rahandusministeerium 2009).

Sotsiaalkaitsekulu ühe elaniku kohta (N24) – näitab sotsiaalhoolekandeks suunatava raha hulka ühe elaniku kohta. Tulemus saadakse sotsiaalkaitsekulu jagamisel elanike arvuga (väärtus: Eesti kroon). 2008. aastal oli kõige väiksem kulu ühe elaniku kohta Taebla vallas (328,11 krooni) ja kõige suurem Kohtla-Nõmme vallas (6452,17 krooni) (Rahandusministeerium 2009).

Sotsiaalkaitsekulu osakaal eelarve kogukulust (N25) – näitab, kui palju kohalik omavalitsus kulutab sotsiaalse olukorra parandamiseks. Tulemus saadakse sotsiaalkaitsekulu jagamisel eelarve kogukuluga (väärtus: protsent). 2008. aastal oli sotsiaalkaitsekulu osakaal kogukulust kõige väiksem Ruhnu vallas (0,75%) ja kõige suurem Taheva vallas (27,35%) (Rahandusministeerium 2009).

Tervishoiukulu ühe elaniku kohta (N26) – näitab tervishoiuasutustele suunatud raha hulka ühe elaniku kohta. Tulemus saadakse tervishoiukulu jagamisel kohaliku omavalitsuse elanike arvuga (väärtus: Eesti kroon). 2008. aastal ei olnud 38 kohalikul omavalitsusel tervishoiukulusid. Ülejäänud omavalitsusüksustest oli kõige väiksem kulu ühe elaniku kohta Valjala vallas (4 senti) ja kõige suurem Vaivara vallas (4226,35 krooni) (Rahandusministeerium 2009).

Tervishoiukulu osakaal eelarve kogukulust (N27) – näitab tervishoiuks suunatud vahendite mõju omavalitsuse eelarve kogukulule. Tulemus saadakse tervishoiukulu jagamisel eelarve kogukuluga (väärtus: protsent). 2008. aastal oli mitme omavalitsuse tervishoiukulu osakaal väga madal. 100 kohalikus omavalitsuses oli tervishoiukulu osakaal kogukulust 0–0,1%. Kõige suurem tervishoiukulu osakaal kogukulust oli Vaivara vallas (12,65%).

Tagasimakstud laen ühe elaniku kohta (N28) – näitab, kui palju kulutatakse keskmiselt raha ühe elaniku kohta laenu tagasimaksmiseks. Mida rohkem raha aasta jooksul tagasi makstakse, seda vähem jääb omavalitsusel kohustusi ja seda vähem tuleb maksta laenuintresse. Tulemus saadakse tagasimakstud laenu summa jagamisel elanike arvuga (väärtus: Eesti kroon). Näiteks 2008. aastal maksis laenu kõige rohkem ühe elaniku kohta Värskas vald (ligi 3019 krooni). 17 kohalikku omavalitsust ei kulutanud laenu tagasimaksmisele sentigi.

Lähtudes tasakaalustatuse printsiibist²¹ on oluline, et eelarve kulu (v.a üldvalitsemiskulu) oleks ühe elaniku kohta võimalikult suur, sest see võimaldab kohalikul omavalitsusel kulutada elanike heaolu kasvuks rohkem raha (mitmekesistada teenused). Samuti on väga oluline, et ühe valdkonna kulu ei omaks liiga suurt kaalu eelarve kogukulust.

Ainus valdkond, kus üritatakse haldusreformiga kulutusi vähendada, on üldvalitsemiskulu valdkond. Kui selle valdkonna osakaal kogukulust väheneb, võib haldusreformi tulemust pidada positiivseks.

3.3. Analüüsimise loogika

Käesolevas väitekirjas analüüsib autor aastatel 1999–2005 liitunud kohalikes omavalitsustes toimunud muutusi, võrreldes neid omavalitsusi enne ja pärast liitumist. Arvestuslikuks ajaks võttis autor kolme aasta pikkuse perioodi enne liitumist ja sama pika perioodi pärast liitumist. Nii periodiseerides paigutusid 1999., 2002. ja 2005. aastal liitunud kohalikud omavalitsused järgmiselt (vt tabel 4).

Tabel 4. Analüüsitavad perioodid.

Periood enne liitumist	Liitumise aasta	Periood pärast liitumist
1997–1999	1999	2000–2002
2000–2002	2002	2003–2005
2003–2005	2005	2006–2008

Kohalike omavalitsuste liitumiseelse ja liitumisjärgse perioodi andmed esitab autor perioodi keskmise tulemusena. Kuna kohalikes omavalitsustes võis eespool nimetatud sotsiaalsete ja majanduslike näitajate osas olla aasta lõikes kõrvalekaldeid, mis ei ole antud omavalitsustele tavapärased, siis kolme aasta keskmine näitaja võimaldab selliseid kõrvalekaldeid tasandada. See annab võimaluse paremini võrrelda liitumiseelset ja liitumisjärgset perioodi.

Aastatel 1999–2005 liitunud kohalikke omavalitsusi ja nendega rahvaarvult sarnaseid omavalitsusi võrdleb autor eespool nimetatud 28 näitaja osas enne ja pärast liitumist, koostades iga näitaja kohta pingerea (vt lisa 3), näiteks mida suurem on rahvaarv, seda kõrgemal edetabelis kohalik omavalitsus asub. Võrdlustabeli põhimõttel toimub ka

²¹ Tasakaalustatuse printsiibi järgi peavad eelarve tulud ja kulud olema tasakaalus (VLES § 2, lg 1¹; KOKS § 38, lg 1).

muutuste analüüs: autor võrdleb nii tulemust ennast kui ka selle asukohta tabelis. Näiteks tulumaksust laekuva tulu kasv ühe elaniku kohta võib liitumise järel olla suur, samas võib omavalitsuse positsioon üle-eestilises kohalike omavalitsuste võrdlustabelis langeda. See näitab, et antud omavalitsuse tulumaksu tulu kasv ühe elaniku kohta ei olnud nii kiire kui üldiselt teistes Eesti omavalitsustes. Samalaadse võrdlustabeli abil võrdleb autor liitunud kohalikes omavalitsustes ja liitumise hetkel rahvaarvult sarnastes omavalitsustes toimunud muutusi.

3.4. Korrelatsioonianalüüs

Sotsiaalsed ja majanduslikud nähtused muutuvad ja arenevad pidevalt. Ühe nähtuse muutmisega võib kaasneda teis(t)e nähtus(t)e muutumine. Statistilises kirjanduses on laialt levinud kaks terminit: „korrelatiivne sõltuvus” ja „korrelatiivne seos”. „Korrelatiivne sõltuvus” tähendab seda, et on ette teada, et ühe nähtuse muutumine põhjustab teise nähtuse muutmist. Kui aga põhjuslikkus ei ole kindel, siis tuleb kasutada terminit „korrelatiivne seos” (Vainu 1983, 3).

Käesoleva väitekirja korrelatsioonianalüüsi eesmärk on hinnata sotsiaalsete ja majanduslike näitajate omavahelist seost. Seoste olemasolu analüüsimiseks on mitmeid meetodeid, kuid ainult korrelatsioonianalüüs annab lihtsa hinnangu nähtuste vahelise seose tugevuse kohta (Vainu 1983, 3-4).

Korrelatsioon on kahe omaduse või muutuja seose mõõt. Käesoleva väitekirja autor kasutab Pearsoni korrelatsioonianalüüsi. Pearsoni korrelatsioonianalüüsi statistilised väärtused jäävad $-1,0$ ja $+1,0$ vahele. Korrelatsioonikordaja r näitab kahe näitaja vahelise seose tugevust. Kui ühe muutuja suurenedes kasvab ka teine muutuja, siis on tegemist positiivse korrelatsiooniga ($r = +1$). Kui ühe muutuja suurenedes teine muutuja kahaneb, siis on tegemist negatiivse korrelatsiooniga ($r = -1$). Kui kahe muutuja vahel puudub seos, siis on tegemist nullkorrelatsiooniga ($r = 0$).

Determinatsioonikordaja r^2 näitab mõju suurust, kahe tunnuse ühisosa, mis moodustab seose. Näiteks:

$R = 0,32$ $r^2 = 0,10$ kahe tunnuse seose ühisosa on 10%

$R = 0,85$ $r^2 = 0,72$ kahe tunnuse seose ühisosa on 72%

Üldised juhised korrelatsioonikordajate kohta 100 kohaliku omavalitsuse korral:

- korrelatsioon vahemikus 0,20 kuni 0,35 – väga nõrk seos kahe muutuja vahel (üks tunnus kirjeldab teist vaid 4%);
- korrelatsioon vahemikus 0,35 kuni 0,65 – statistiliselt oluline seos, võib teha esmased järeldused uuritava grupi tunnuste seoste kohta;
- korrelatsioon vahemikus 0,65 kuni 0,85 – on võimalik ennustada tulemust;
- korrelatsioon üle 0,85 – kahe muutuja vahel on oluline seos (üks tunnus kirjeldab teist vähemalt 72%).

4. Sotsiaalmajandusliku olukorra analüüs kohalikes omavalitsustes

Kolmel liitumisaastal (1999, 2002, 2005) ühines kokku 46 kohalikku omavalitsust 20 suuremaks omavalitsuseks. 1999. aastal ühines 12 kohalikku omavalitsust kuueks omavalitsuseks, 2002. aastal ühines 11 kohalikku omavalitsust viieks omavalitsuseks ja 2005. aastal ühines 23 kohalikku omavalitsust üheksaks omavalitsuseks (vt lisa 1). Palju toimus rõngasvaldade ühinemisi (nt Räpina linn ja Räpina vald), lausa 75% liitumistest on seotud väikese valla liitumisega linna või aleviga. 20-st liitumisjärgsest kohalikust omavalitsusest on 13 linna keskusega vallad ja 2 alevi keskusega vallad.

Esines ka valla liitumine teises maakonnas paikneva linnaga (Lehtse vald liitus Tapa vallaks 2005. aastal²²). Kõige väiksem muutus kaasnes liitumisega Kadrina vallas, mille rahvastik suurenes ligikaudu 250 inimese võrra kolme küla arvelt (Kiku, Pariisi ja Salda).

Lisas 5 toodud tabelis on näha muutusi maakondade lõikes ajavahemikul 1997–2008. 1999.–2005. aastatel toimunud liitumistega oli seotud 12 maakonda. Liitumisi ei toimunud Hiiumaa, Jõgevamaa ja Tartumaa kohalikes omavalitsustes. Kõige aktiivsemad liitujad olid Viljandimaa, Järvamaa, Lääne-Virumaa ja Raplamaa omavalitsusüksused. Kohalike omavalitsuste keskmine rahvaarv maakonnas suurenes ajavahemikul 1997–2008 viies maakonnas. Asustustihedus langes kõikides maakondades.

4.1. Sotsiaalsete ja majanduslike näitajate korrelatsioonianalüüs

Eesti kohalike omavalitsuste jaoks on olulised näitajad kaugus suuremast keskusest (Tallinnast), rahvaarv ja asustustihedus. Tihedamalt asustatud omavalitsused on üldjuhul linnad ja alevid.

Autor võrdles korrelatsioonikordajaid (vt lisa 6) valitud näitajate lõikes ja analüüsis korrelatsioonikordajate muutusi. Eespool nimetatud kolme näitaja korrelatsioonianalüüs näitab, et kohalike omavalitsuste elanike arv ja asustustihedus on seotud: mida suurem on kohalik omavalitsus, seda tihedamalt on see asustatud (perioodide keskmine 0,537).

²² Lehtse vald kuulus enne 2005. aastal toimunud ühinemist Järva maakonda, pärast liitumist Tapa vallaks hakkas aga kuuluma Lääne-Viru maakonna koosseisu.

Võrreldes nelja perioodi on näha, et aasta-aastalt on see seos suurenenud. Kasvutendents on seotud rändega maalt linna: järjest enam kolivad inimesed linnadesse, kus on rohkem tööd ja suuremad palgad.

Märgata on olulise seose puudumist kohaliku omavalitsuse kauguse ning rahvaarvu (−0,129) ja asustustiheduse (−0,089) vahel. See näitab, et Eesti on küllaltki ühtlaselt asustatud ja suuremad asulad (Tartu, Narva jne) paiknevad ka Tallinnast kaugemal.

Samas on nelja perioodi (1997–1999 jne) korrelatsioonikordajates näha seoste muutust selles suunas, et mida lähemal Tallinnale omavalitsus asub, seda suurem on sealne rahvaarv. Uuritavatel perioodidel muutusid korrelatsioonikordajad −0,111-st −0,129-ni. Seda väikest muutust võib seostada Tallinna ümbruse valdade suurenemisega linnaäärsete uuselamurajoonide arvel.

Sotsiaalseid näitajaid mõjutab kõige rohkem kohaliku omavalitsuse kaugus Tallinnast. Mida kaugemal asub omavalitsus Tallinnast, seda madalam on iive ning kõrgem ülalpeetavate määr, sotsiaaltoetusi saavate perekondade osakaal ja sotsiaaltoetuste summa ühe elaniku kohta. Kui aastatel 1997–1999 mõjutas kohaliku omavalitsuse kaugus ka tööturururindeindeksit, siis täna seos nende näitajate vahel praktiliselt puudub, olles −0,035. Seda võib põhjendada tööturule tulijate arvu üldise vähenemisega, mistõttu on vähenenud ka kohalike omavalitsuste vahelised erinevused nimetatud näitaja osas.

Asustustihedust võib seostada kohaliku omavalitsuse tüübiga (linn, alev või vald). Kui asustustihedus on suur, siis on tegemist linnaga, ja kui väike, siis hõredalt asustatud vallaga. Asustustihedus ja kaugus Tallinnast ning ülalpeetavate määr on korrelatiivselt omavahel seotud. Mida kaugemal Tallinnast asub kohalik omavalitsus ja mida hõredamalt ta on asustatud, seda kõrgem on omavalitsuse ülalpeetavate määr. See näitab, et linnalistes asulates on tööeliste elanike osakaal suurem kui maal.

Analüüsides rahvaarvu, asustustiheduse ja kohaliku omavalitsuse kauguse seost majanduslike näitajatega, näeme suurt seost tulu ja väikest kulu poolega. Majanduslikke

Tabel 5. Korrelatsioonianalüüsi objektide (kohalike omavalitsuste) arv eri perioodidel.

Perioodid	Kohalike omavalitsuste arv
1997–1999	253
2000–2002	247
2003–2005	241
2006–2008	227

näitajaid mõjutab kõige rohkem kohaliku omavalitsuse kaugus Tallinnast. Mida kaugemal Tallinnast asub kohalik omavalitsus, seda vähem laekub tulumaksu ühe elaniku kohta ning seda suurem on sihtotstarbeliste ja mittesihtotstarbeliste toetuste osakaal kogutulust. Pealinnast kaugel asuvatel omavalitsustel on oluliselt väiksemad võimalused omatuluga katta eelarve kulu, samuti sõltutakse liialt riigi toetusfondist.

Rahvaarvu ja kohalike omavalitsuste tulu analüüsides selgub, et aastate lõikes on rahvaarvu ja tulumaksu laekumise seos ühe elaniku kohta vähenenud (korrelatsioonikordaja on vähenenud üle kahe korra). Sellest võib järeldada, et rahvaarv ei mõjuta oluliselt tulumaksu laekumist. Antud näitajate korrelatiivse seose vähenemist võib põhjendada sellega, et paljud inimesed käivad tööl oma elukohast teises omavalitsuses. Näiteks käivad need, kes elavad Viimsis või Ülenurmes, tööl hoopis Tallinnas või Tartus. Selline elukorraldus on kahjulik linnadele, mille teenuseid (nt transport) ümberkaudsete valdade elanikud tarbivad, sest nende tulumaksust ei lähe linna eelarvesse sentigi.

Seda, et inimesed on viimase 12 aasta jooksul hakanud oluliselt rohkem linnas tööl käima, näitab ka asustustiheduse ja tulumaksu laekumise seos ühe elaniku kohta, mis on aastatel 1997–2008 teinud läbi suure muutuse. Kui perioodil 1997–1999 oli asustustihedusel ja tulumaksu laekumisel ühe elaniku kohta üsna suur seos (0,450), siis tänaseks on see korrelatsioonikordaja vähenenud neli korda (0,119).

Korrelatsioonianalüüsi tulemustest on näha, et rahvaarv ja asustustihedus ei mõjuta kohaliku omavalitsuse võetud laenu ühe elaniku kohta. Kohaliku omavalitsuse asukoht mõjutas võetud laenu vähesel määral aastatel 1997–1999 (0,122), kuid see seos on aasta-aastalt kahanenud. Tänaseks on kohaliku omavalitsuse asukoha ja võetud laenu suuruse vaheline seos peaaegu olematu (0,035).

Kohaliku omavalitsuse eelarve kulu ühe elaniku kohta ja kulu osakaal kogukulust on omavalitsuse rahvaarvu, asustustiheduse ja kaugusega Tallinnast nõrgalt seotud. Märgata on, et linnades, kus elab rohkem inimesi, on üldiselt üldvalitsemiskulu osakaal eelarve kogukulust väiksem, väiksem on ka kulu ühe elaniku kohta.

Majanduskulu osas on märgata, et kulu suurus ja osakaal eelarve kogukulust sõltuvad eelkõige rahvaarvust, kuigi vähesel määral. Kohaliku omavalitsuse asustustihedusel ja kaugusel majanduskulule mõju ei ole.

Kultuurile, spordile ja vaba aja veetmisele suunatud kulu osakaal eelarve kogukulust ja kulu ühe elaniku kohta on kõrgem just tihedalt asustatud omavalitsustes, sõltumata sellest, kui suur omavalitsus on või kus ta täpselt asub.

Hariduskulu osakaal eelarve kogukulust ja kulu ühe elaniku kohta on kõrgem Tallinnale lähemal asuvates omavalitsustes. Üldiselt aga on nende näitajate vaheline korrelatsioon väike.

Sotsiaalkaitsekulu osakaal eelarve kogukulust ja kulu ühe elaniku kohta on Tallinnast kaugemal asuvates omavalitsustes suurem. Rahvaarv ja asustustihedus sotsiaalkaitsekulu oluliselt ei mõjuta.

Tervishoiukulu osakaalu eelarve kogukulust ja kulu ühe elaniku kohta ei mõjuta ükski nimetatud kolmest näitajast.

Laenu ühe elaniku kohta makstakse kõige rohkem tagasi nendes omavalitsustes, mis on suurema asustustihedusega ja Tallinnale lähemal. Rahvaarvu, asustustiheduse ja kohaliku omavalitsuse kauguse seos laenu tagasimaksmisega on aastatel 1997–2008 siiski märgatavalt vähenenud, sest laenu on võtnud peaaegu kõik kohalikud omavalitsused üle Eesti. Ühelt poolt on laenu võtmine kohalike omavalitsuste poolt hea, sest see võimaldab kiiremas korras ellu viia projekte, milleks omal finantsilisi vahendeid napib. Laenu võtmist võib pidada ka negatiivseks, sest see on elamine tuleviku arvelt. Lisaks laenu summale tuleb laenu andjale maksta ka intresse, mis koormab omavalitsuse eelarvet. Üldiselt on märgata, et need omavalitsused, kes laenavad rohkem, sõltuvad rohkem toetustena saadud tuludest.

Korrelatsioonianalüüs näitab, et nendes omavalitsustes, kus on kõrgem ülalpeetavate määr, on suurem ka sotsiaaltoetusi saavate perekondade osakaal ja sotsiaaltoetuste summa ühe elaniku kohta. Kõrgema ülalpeetavate määraga omavalitsustes on madal iive (−0,579) ja madal töötururindeks.

Korrelatsioonianalüüsist selgub, et füüsilise isiku tulumaksu laekumine on tihedalt seotud kohaliku omavalitsuse iibe, omatulu ja kogukulu suhte ning hariduskuluga. Kui füüsilise isiku tulumaksust saadav summa on väike, võib selle põhjuseid otsida ülalpeetavate määras, sotsiaaltoetuste summas ja sotsiaaltoetusi saavate perede osakaalus. Raske on öelda, mis on selle seose põhjuseks – kas vähene tulumaksu laekumine kitsendab omavalitsuse majanduslikku olukorda, mistõttu on palgad madalad, või takistab halb sotsiaalne olukord kohalikus omavalitsuses majanduse arengut.

Märgatav on seos majanduskulu ja -tulu vahel. Mida rohkem omavalitsus teenib, seda rohkem ta ka kulutab. Kõrgema majandustuluga omavalitsused kulutavad rohkem kultuurile, spordile ja inimeste vaba aja sisustamisele.

Kohalikes omavalitsustes, kus üldvalitsemiskulu on suurem, on kulutused haridusele väiksemad ja nende omavalitsuste tulubaasis on rohkem riigi toetustena saadud tulu.

Sotsiaalsetest näitajatest mõjutab kohalike omavalitsuste kulu kõige rohkem ülalpeetavate määr. Nendes omavalitsustes, kus on kõrge ülalpeetavate määr, on kõrgem üldvalitsemiskulu, sotsiaalkaitsekulu ja majanduskulu, madalam on aga hariduskulu.

Kokkuvõtteks võib öelda, et sotsiaalmajanduslike näitajate omavahelised seosed olid üsna nõrgad. Korrelatsioonikordajate absoluutväärtusi, mis ületaksid 0,500, oli vähe. Tööturusurveindeksil ja kohaliku omavalitsuse kaugusel Tallinnast seos teiste näitajatega puudus.

Korrelatsioonianalüüsi tulemustest ei selgunud, et kohalike omavalitsuste rahvaarv oleks seotud majandusnäitajatega. Samuti oli seos sotsiaalsete näitajatega väga väike. Võib järeldada, et kohaliku omavalitsuse sotsiaalmajanduslik edukus ei pruugi olla seotud kohaliku omavalitsuse rahvaarvuga. Oluliselt rohkem on majanduslikud näitajad seotud kohaliku omavalitsuse asustustihedusega.

4.2. Sotsiaalsed muutused liitunud kohalikes omavalitsustes

Viimase 12 aasta jooksul on kohalikes omavalitsustes toimunud väga suured sotsiaalsed muutused. Kohalikke omavalitsusi on kõige rohkem mõjutanud madal iive ja ränne suurematesse linnadesse, mis on vähendanud maapiirkondade elanike arvu. Peamised lahkujad on olnud noored inimesed, kes lähevad linna otsima paremat haridust ja palka. See aga mõjutab maapiirkondade sotsiaalset olukorda, sest alles jäänud vanemad inimesed koormavad kohaliku omavalitsuse eelarvet, samas tulu nad ei tooda. Sellistes omavalitsustes on tulumaksust laekuv tulu väike ja toetustena saadav tulu suur.

Eesti riigi üldise majandusarenguga on kaasnenud ka olukorra paranemine kohalikes omavalitsustes. Peamiseks positiivseks muutuseks on olnud kohalike omavalitsuste elanike majandusliku olukorra paranemine, mis tõi omakorda kaasa sotsiaalse olukorra paranemise. See väljendub eelkõige sotsiaaltoetust saanud perekondade osakaalu vähenemises, millega seoses kahanesis ka sotsiaaltoetused ühe elaniku kohta.

Järgnevalt tutvustab autor aastatel 1999–2005 liitunud kohalike omavalitsuste sotsiaalset olukorda enne ja pärast liitumist ning toimunud muutusi (vt lisa 7).

Rahvaarv

Aastatel 1999–2005 liitusid väga erineva rahvaarvuga kohalikud omavalitsused. Kõige väiksem liitunud kohalik omavalitsus oli Võsu alev 734 elanikuga ja kõige suurem Jõhvi linn 11 625 elanikuga.

1999. aastal liitusid kuue maakonna 12 omavalitsust (4 linna, 1 alev ja 7 valda). Liitumise tulemusena tekkis neli linnakeskusega valda, üks alevikeskusega vald ja üks kahe valla liitumisel tekkinud vald. 1999. aastal liitusid väiksemad omavalitsused kui 2002. ja 2005. aastal, nimelt oli 1999. aastal liitunud omavalitsuste rahvaarv enne ühinemist 734–3205 inimest. Pärast 1999. aasta liitumist oli kõige suurema elanike arvuga Antsla vald, kus elas 4826 inimest (45. kohal Eestis). Kõige väiksem oli Vihula vald, veidi rohkem kui 2000 elanikuga (112. kohal Eestis). Kui vaadata liitumiseelse ja liitumisejärgse perioodi elanike arvu kohalikes omavalitsustes, on näha rahvaarvu vähenemist kõikides omavalitsustes.

2002. aastal toimunud liitumise ajaks oli paranenud küll üldine sotsiaalmajanduslik olukord, kuid rahvaarv vähenes endiselt. Teisel liitumisel osalesid kolme maakonna (Harjumaa, Raplamaa ja Põlvamaa) 11 kohalikku omavalitsust (2 alevit, 3 linna ja 6 valda). Liitumise tulemusena tekkis kolm linnakeskusega ja kaks alevikeskusega valda. Seitsme liitumiseelse kohaliku omavalitsuse rahvaarv oli suurem kui 3000 elanikku. Eesti kontekstis oli tegemist üsna suurte omavalitsustega, mis paiknesid kõikide omavalitsuste võrdlustabelis 247 omavalitsuse seas vahemikus 29–71. Kõige suurema rahvaarvuga oli Rapla linn (5752 elanikku) ja kõige väiksem Loodna vald (1110 elanikku).

2002. aasta liitumise tulemusena tekkis viis kohalikku omavalitsust, mis olid Eesti mõistes juba väga suured vallad (16.–29. koht võrdlustabelis). Kõige väiksem vald oli suurem, kui 1999. aasta ühinemise tulemusel tekkinud kõige suurem vald. 2002. aastal oli kõige suurem liitumisjärgne omavalitsusüksus Rapla vald (9582 elanikuga), kõige väiksem Räpina vald (5777 elanikuga).

Kui võrrelda rahvaarvu liitumise eelsel ja järgsel ajal, näeme, et kõige paremas seisus oli Rapla vald, mis jäi üldisest rahvaarvu vähenemisest hoolimata võrdlustabelis rahvaarvult Eesti 16. kohalikuks omavalitsuseks. Kõige rohkem vähenes rahvaarv pärast liitumist Räpina vallas. Peamiseks rahvastiku vähenemise põhjuseks võib pidada madalat sündivust ja elanike liikumist suurematesse keskustesse (Tallinn, Tartu).

2005. aasta kohalike omavalitsuste liitumine oli ulatuslikum kui 1999. ja 2002. aasta liitumised kokku. 23 omavalitsuse (6 linna ja 17 valda) ühinemise tulemusena tekkis üheksa omavalitsust, millest kuus olid linnakeskusega vallad.

2005. aastal toimus neli liitumist, millest võtsid osa rohkem kui kaks omavalitsusüksust. Türi vald ja Suure-Jaani vald loodi nelja omavalitsuse baasil. Türi valla rahvastikuenamuse moodustasid Türi linna elanikud (6147), ülejäänud kolm omavalitsust olid oluliselt väiksemad (nt Kabala vald 1088 elanikuga). Suure-Jaani valla moodustasid enam-vähem võrdse rahvaarvuga (1130–2263 elanikku vallas) omavalitsused. Rahvaarvult kõige suurem liitunud omavalitsus oli Jõhvi linn, mis liitus Jõhvi vallaga.

2005. aasta liitumiste tulemusena tekkis kolm väga suurt valda (Jõhvi, Türi ja Tapa vald). Teised kuus liitunud omavalitsust olid oma elanike arvult võrreldavad 1999. ja 2002. aastal liitunud omavalitsustega.

Praeguseks on elanike arv suurenenud ainult Kadrina vallas. Teistes omavalitsustes on 2008. aasta seisuga rahvaarv vähenenud kuni 251 elaniku võrra (Jõhvi vald).

Asustustihedus

Sarnaselt rahvaarvu vähenemisega vähenes ka liitunud kohalike omavalitsuste asustustihedus. Tabelist 6 on näha, kuidas jagunevad Eesti kohalikud omavalitsused aastal 2008 asustustiheduse järgi. Enamik omavalitsusi on väga hõredalt asustatud.

Rahvaarvu ja asustustiheduse vahel on tihe korrelatiivne seos (1997–2008 keskmiselt 0,537), sest rahvaarvu muutus mõjutab ka asustustiheduse muutust: kui suureneb rahvaarv, siis suureneb ka asustustihedus, kui rahvaarv väheneb, väheneb ka asustustihedus.

Tabel 6. Kohalike omavalitsuste asustustihedus suurusgruppide lõikes 2008. aastal.

Asustustihedus	Kohalike omavalitsuste arv
1–10 in/km ²	105
10–20 in/km ²	56
20–100 in/km ²	27
100–1000 in/km ²	26
Üle 1000 in/km ²	13
KOKKU	227

Allikas: Eesti Statistikaamet.

Aastatel 1999–2005 liitunud kohalike omavalitsuste asustustihedus oli väga erinev. 1999. aasta liitumiseelsed kohalikud omavalitsused jagunesid kaheks: tiheda asustusega linnad ja hõreda asustusega vallad. Liitumise ja üldise rahvaarvu vähenemise tulemusena vähenes 1999. aastal liitunud kohalike omavalitsuste asustustihedus peamiselt hõredamalt asustatud kohalike omavalitsuste tõttu. Näiteks kui Karksi-Nuia linn (804 in/km²) liitus Karksi vallaga (7,88 in/km²), sai uue valla asustustiheduseks 13 inimest ruutkilomeetri kohta. Liitumisest võitis väiksem ja kaotas suurem omavalitsus.

Asustustihedus vähenes 2002. aastal liitunud kohalikes omavalitsustes sarnaselt 1999. aastal liitunud omavalitsustega. Enne liitumist oli asustustihedus kõige suurem Rapla linnas (1240 in/km²) ja kõige väiksem Loodna vallas (3,88 in/km²). Kuna kõik vallad liitusid linna või aleviga, suurenes nendes omavalitsustes asustustihedus.

Pärast liitumist oli kohalike omavalitsuste asustustihedus 9–26 in/km². Kui enne ühinemist olid linnad ja alevid asustustiheduselt Eesti võrdluses 10.–30. kohal, siis pärast liitumist vähenes oluliselt nende asustustihedus (51.–151. koht). Kõige hõredamalt oli asustatud Märjamaa vald (8,4 in/km²), seda põhjusel, et suurema asustustihedusega Märjamaa aleviga liitusid väga hõredalt asustatud Märjamaa ja Loodna vald.

Vaatamata sellele, et linnad ja alevid liitusid hõredalt asustatud valdadega, oli kolmes liitunud vallas viiest asustustihedus kõikide Eesti kohalike omavalitsuste võrdluses endiselt ülemise veerandi seas.

2005. aastal liitunud linnade asustustihedus erines enne liitumist peaaegu viis korda. Jõhvi linnas elas 1526 in/km² ja kõige väiksemas liitunud linnas (Tapa linn) elas 381 in/km². Valdade asustustihedus oli 4–16 in/km². 2005. aasta liitumise järel jäi ainult kolme kohaliku omavalitsuse asustustihedus alla 10 in/km², kahes omavalitsuses oli üle 30 in/km². Peaaegu kõikides 2005. aastal liitunud kohalikes omavalitsustes vähenes asustustihedus pärast liitumist rahvaarvu vähenemise tõttu.

1999.–2005. aastal liitunud kohalikest omavalitsustest sai kõige suurema asustustihedusega omavalitsusüksuseks Jõhvi vald. Kui võrrelda kõiki liitunud omavalitsusi, siis on märgata, et peaaegu kõikides liitumistes osales üks oluliselt suurema asustustihedusega omavalitsus kui teine/teised (nt Anija vallaks liitunud Anija vald 6,09 in/km² ja Kehra linn 839,6 in/km²). Ainult kahe ühinemise korral liitusid kaks sarnase asustustihedusega omavalitsust: Kaarma vald ja Kuressaare vald (10–11 in/km²) ning Kuusalu vald ja Loksa vald (8–9 in/km²).

1999.–2005. aasta liitumiste tulemusena muutus oluliselt kahe maakonna asustustihedus: Lehtse valla liitumine Saksi valla ja Tapa linnaga Tapa vallaks viis enne Järvamaa alla kuulunud ala Lääne-Virumaa koosseisu.

Ülalpeetavate määr

Vaadates ülalpeetavate määra, on näha, et mida kõrgem see on, seda suuremad on riigi poolt toetustena saadud tulu ühe elaniku kohta (ka osakaal eelarvest on seetõttu suurem). Kõrgem ülalpeetavate määr on seotud ka suurema majanduskulu ja suurema

sotsiaaltoetuste summaga ühe elaniku kohta. Samas: mida madalam on ülalpeetavate määr, seda kõrgem on iive ja suurem tulumaksu laekumine ühe elaniku kohta.

Ülalpeetavate määr on oluline näitaja, et välja selgitada, kui palju koormavad ülalpeetavad kohaliku omavalitsuse eelarvet. Mida väiksem on ülalpeetavate määr, seda väiksem on tööeliste elanike koormus ja eelarve kulu ülalpeetavatele.

Liitumiste eelsel ja järgsel ajal muutus ülalpeetavate määr Eesti kõikides kohalikes omavalitsustes $-1,2\%$ kuni $-3,2\%$. See näitab, et aastate lõikes on muutused olnud väikesed.

1999. aastal liitunud omavalitsustest oli liitumiseelsel ajal kõige madalam ülalpeetavate määr Karksi-Nuia linnas (47%), mis oli kõikide kohalike omavalitsuste võrdluses 17. kohal, ja kõige kõrgem Antsla linnas (74%), mis oli kõikide kohalike omavalitsuste võrdluses 247. kohal. Pärast liitumist jäi kõikide kohalike omavalitsuste ülalpeetavate määr vahemikku $52\text{--}67\%$ (koht vahemikus $47\text{--}205$).

Võrreldes liitunud kohalike omavalitsuste keskmisi muutujaid nendega rahvaarvult sarnaste omavalitsustega näeme, et liitunud omavalitsustes on muutused positiivsemad. Sarnastes omavalitsustes oli enne liitumist ülalpeetavate määr vahemikus $52\text{--}75\%$, pärast liitumist aastatel $2000\text{--}2002$ jäi vastav näitaja vahemikku $51\text{--}81\%$. Näha on, et erinevused on suurenenud, samas on liitunud kohalikes omavalitsustes lisaks ülalpeetavate määra vähenemisele vähenenud ka ülalpeetavate määra erinevused.

2002. aastal liitunud kohalike omavalitsuste ülalpeetavate määr oli sarnane Eesti keskmise näitajaga, jäädes vahemikku $50\text{--}68\%$. Enne liitumist oli olukord parem linnades ja alevites (v.a Rapla vald).

Liitunud kohalikes omavalitsustes ja nendega sarnastes omavalitsustes oli aastatel $2000\text{--}2002$ üsna ühesuurune ülalpeetavate määr ($51\text{--}68\%$). Pärast liitumist suurenes erinevus: liitunud kohalikes omavalitsustes ülalpeetavate määr vähenes, nendega sarnastes omavalitsustes aga tõusis. Korrelatsioonianalüüsi tulemustest selgub, et ülalpeetavate määra erinevus on seotud omavalitsuse asukohaga (maakonna keskuse kaugusega Tallinnast). Mida lähemal pealinnale asub kohalik omavalitsus, seda väiksem

on ülalpeetavate määr. Nii oli 2002. aastal liitunud omavalitsustest kõige kõrgem ülalpeetavate määr Räpina vallas (60%).

2005. aastal liitunud kohalike omavalitsuste ülalpeetavate määr jäi vahemikku 44–63% (võrdlustabelis kohtade vahemik 12–197). Kõige parem oli olukord Türi vallas ja kõige halvem Kilingi-Nõmme linnas. Enne liitumist oli olukord liitunud omavalitsustes ja nendega rahvaarvult sarnastes omavalitsustes samalaadne.

Peaaegu kõikides omavalitsustes on pärast liitumist märgata tööealiste elanike osakaalu tõusu ja ülalpeetavate osakaalu langust. Kõige suurem muutus ülalpeetavate määras toimus pärast liitumist Kadrina vallas ja kõige väiksema Tapa vallas.

Aastatel 1997–2008 toimus üldine ülalpeetavate määra vähenemine, mille põhjuseks võib pidada madalat sündivust ja madalat keskmist eluiga. Ühe ülalpeetava kohta on Eestis keskmiselt kaks töötajat.

Vähenev tööturururindeks suurendab ülalpeetavate määra, s.t kui tööturule tuleb vähem töötajaid kui potentsiaalselt tööturul lahku, siis peavad need vähesed töötajad hakkama ülal pidama rohkearvulist pensionärkonda. Ülalpeetavate määra kiiret kasvu on oodata 2010.–2020. aastatel (Tiit 2006, 6).

Loomulik iive

Paremal majanduslikul järjel on kõrgema iibega kohalikud omavalitsused. Neis omavalitsustes on tulumaksust saadav tulu ühe elaniku kohta suurem ja suurem on potentsiaal katta omatuluga kogukulu.

Kolme liitumise eelsel ja järgsel ajal oli loomulik iive Eestis keskmiselt negatiivne, kuid on näidanud 12 aasta jooksul paranemise märke, vähenedes keskmiselt –0,43-lt –0,20-ni.

1999. aastal liitunud kohalikes omavalitsustes oli enne liitumist positiivne iive Karksi-Nuia linnas (0,12) ja Kaarma vallas (0,04) (vastavalt 8. ja 13. kohalik omavalitsus). Teistes omavalitsustes oli iive enne liitumist negatiivne (–0,3 kuni –1,4). Olulisi erinevusi liitunud ja nendega sarnaste omavalitsuste vahel ei olnud. Liitumisjärgne periood ei toonud kaasa olulist muutust suremuse vähenemise ja sündimuse

suurenemise²³ osas. Antsla, Kaarma ja Lihula valla positsioon muutus liitumiseelse olukorraga võrreldes kõikide omavalitsuste lõikes paremaks. Näiteks asus Antsla linn enne liitumist võrdlustabelis 237. ja Antsla vald 143. kohal. Pärast liitumist paiknes Antsla vald 145. kohal.

Loomulik iive enne 2002. aasta liitumist oli ainsana positiivne Rapla vallas (0,01) (16. kohalik omavalitsus Eestis), teistes omavalitsustes oli iive enne liitumist negatiivne, kuni -0,78 (Räpina vald).

Võrreldes loomulikku iivet liitunud kohalikes omavalitsustes ja nendega sarnastes omavalitsustes enne 1999. aastat, on märgata, et üldiselt oli liitunud kohalikes omavalitsustes loomulik iive kõrgem kui sarnastes omavalitsustes. Omavalitsuste liitumine iibe kasvu kaasa ei toonud (erandiks Kohila vald).

2005. aastal liitunud omavalitsuste iive oli sarnaselt 1999. ja 2002. aastal liitunud kohalike omavalitsustega negatiivne, jäädes vahemikku -0,17 kuni -1,13. Kõige parem oli olukord Avanduse vallas ja kõige halvem Suure-Jaani linnas. Üldiselt ei ole 2005. aastal liitunud kohalike omavalitsuste puhul märgata negatiivse iibe seost omavalitsuse tüübi, suuruse või asukohaga. Pigem võib negatiivse iibe taga näha nõrka perepoliitikat ja ebakindlust tuleviku suhtes.

Pärast liitumist vähenes negatiivne iive kõikides kohalikes omavalitsustes. Ainsana oli iive positiivne Kadrina vallas (0,11), vald asus selle näitaja arvestuses võrdlustabelis 22. kohal. Võrreldes liitunud omavalitsusi kõikide kohalike omavalitsustega, on näha, et liitunud omavalitsustes paranes olukord aeglasemalt.

Tabel 7. Positiivne iive omavalitsustes.

Periood	Positiivne iive	
	KOV-ide arv	Protsent
1997–1999	21	8,3
2000–2002	19	7,7
2003–2005	19	7,9
2006–2008	37	16,3

Allikas: Eesti Statistikaamet.

Tabelis 7 on toodud positiivse iibega omavalitsuste arv ja osakaal nelja perioodi jooksul. Selgelt eristub viimane periood.

²³ Pärast liitumist suurenes sündivus Antsla, Kaarma ja Otepää vallas, suremus vähenes Kaarma ja Vihula vallas.

Sellest võib järeldada, et mitmetes kohalikes omavalitsustes on eluolu viimastel aastatel paranenud, millega on kaasnenud suurem sündivus ja väiksem suremus. Sündide suurenemine on aga otseselt seotud elanike kindlustunde suurenemisega.

Demograafiline tööturusurveindeks

Demograafiline tööturusurveindeks näitab eelseisval kümnendil tööturule sisenevate noorte (5–14-aastased) ja sealt vanuse tõttu väljalangevate inimeste (55–64-aastased) suhet. Kui indeks on suurem kui üks, siseneb järgmisel kümnendil tööturule rohkem inimesi, kui sealt vanaduse tõttu potentsiaalselt välja langeb.

1999. aastal liitunud kohalike omavalitsuste tööturusurveindeks oli enne liitumist väga hea, jäädes vahemikku 1,09 (Otepää linn) kuni 2,02 (Kaarma vald). Linnade näitajad olid madalamad kui valdade omad, jäädes vahemikku 1,09–1,29. Kuigi liitunud omavalitsusüksuste tööturusurveindeks oli enne liitumist kõrge, oli nende positsioon võrdlustabelis madal. Kaarma vald, millel oli enne ühinemist liitunud omavalitsuste arvestuses kõige kõrgem tööturuindeks, asus võrdlustabelis 84. kohal (247-st), veel viis omavalitsust paiknesid enne liitumist esimese saja hulgas. Teised omavalitsused olid juba tunduvalt tagapool.

Pärast ühinemist vähenes tööturusurveindeks kõikides liitunud omavalitsustes (1,12–1,42). Üheks tööturusurveindeksi vähenemise põhjuseks on see, et omavahel liitusid madala ja kõrge tööturusurveindeksiga omavalitsused, teiseks põhjuseks on uute tööturule tulijate vähesus.

Võrreldes muutusi liitunud kohalikes omavalitsustes ja nendega rahvaarvult sarnastes omavalitsustes näeme, et üldiselt vähenes sarnastes omavalitsustes tööturusurveindeks aeglasemalt, mistõttu on nende omavalitsuste näitajad paremad kui liitunud omavalitsuste omad.

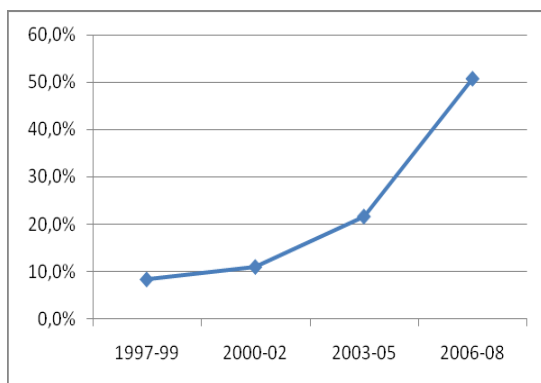
Tööturusurveindeks 2002. aastal liitunud kohalikes omavalitsustes oli enne liitumist väga kõrge, jäädes vahemikku 1,24–1,57, kusjuures linnades ja alevites oli antud näitaja kõrgem kui valdades. Pärast liitumist tõusis tööturusurveindeks ainult Räpina vallas (62), teistes valdades langes vastav näitaja oluliselt, jäädes vahemikku 1,13–1,30. Selle

indeksi järgi siseneb aastatel 2013–2015 kohalike omavalitsuste tööturule rohkem tööealisi kui sealt lahkub.

Rahvaarvult sarnaste kohalike omavalitsuste tööturusurveindeks jäi aastatel 2000–2002 vahemikku 1,05–1,94. See näitaja oli keskmiselt madalam kui liitunud omavalitsuste vastav näitaja. Aastatel 2003–2005 vähenes ka sarnastes omavalitsustes tööturusurveindeksi näitaja (ainult Kunda linnas tõusis tööturusurveindeks).

2005. aastal liitunud kohalike omavalitsuste tööturusurveindeks oli liitujate lõikes väga erinev. Üsna hea oli olukord 19 kohalikus omavalitsuses (1,05–1,59) ning halb neljas omavalitsuses (Jõhvi linn, Loksas vald, Kilingi-Nõmme linn ja Türi linn), kus vastav näitaja oli alla 1. Olukord valdades oli üldjuhul parem kui linnades. Sarnastes omavalitsustes oli antud näitaja liitunud omavalitsustega võrreldes üsna samalaadne ja jäi vahemikku 0,76–1,69.

Pärast liitumist vähenes omavalitsuste tööturusurveindeks oluliselt. Üheksast omavalitsusest viies oli indeks alla ühe, teistes omavalitsustes oli see näitaja veidi üle ühe. Kõige paremas seisus on Tamsalu vald, kus tööturusurveindeks oli 1,32.



Joonis 4. Kohalike omavalitsuste osakaal, kus tööturusurveindeks on alla ühe.
Allikas: Eesti Statistikaamet.

Aastatel 1999–2005 näitas tööturusurveindeks liitunud kohalikes omavalitsustes langustrendi. Joonisel 4 on näha kohalike omavalitsuste osakaal, kus tööturusurveindeks on alla ühe. Kui aastatel 1997–1999 oli omavalitsusi, kus tööturusurveindeks jäi alla ühe, umbes 10%, siis praeguseks moodustavad need üle 50% kõikidest omavalitsustest.

Joonis 4 näitab ilmekalt, et üldisele langustrendile eelnesid kõrged töötururindeksid, mis olid tingitud 1980. aastate lõpus aset leidnud nn beebibuumist.

Täna on olukord tööturul keeruline mitmes mõttes. 2000. aastate alguse töötururindeksi kõrge määr näitab selgelt, et tööturule siseneb praegu väga palju uusi tööealisi. Töölesoovijaid on aga oluliselt rohkem kui tööpakkumisi ning raske olukord majanduses sunnib ettevõtteid töötajaid koondama, seega töötajate arvu veelgi vähendama.

Kui jälgida pikaajalisi trende, on olukord kõikides omavalitsustes murettekitav, sest praegune madal töötururindeks hakkab avalduma alles järgmise kümnendi keskpaigas, kui majanduse areng põhjustab vajaduse uute töökohtade järele.

Sotsiaaltoetusi saanud perekondade osakaal

Sotsiaaltoetusi saavate perekondade osakaal kõikidest perekondadest²⁴ näitab, milline on perekondade sotsiaalne olukord kohalikus omavalitsuses. Mida väiksem on toetust saanud perekondade osakaal, seda paremini elavad kohaliku omavalitsuse elanikud.

1999. aastal liitunud kohalikes omavalitsustes oli liitumiseelisel ajal kõige keerulisem olukord Kaarma vallas, kus sai vähemalt ühe korra aastas sotsiaaltoetust 56% perekondadest, kõige parem oli olukord aga Võsu alevis, kus sotsiaaltoetusi sai 4% perekondadest. Enne liitumist oli sotsiaaltoetusi saanud perede osakaal kõrgem valdades ja madalam linnades, erandiks on Antsla linn, mille eripära võib selgitada omavalitsuse kaugusega Tallinnast.

Pärast liitumist vähenes sotsiaaltoetusi saanud perede osakaal oluliselt. Kõige vähem oli toetuse saajaid Võru alevi ja Vihula valla liitumise järel tekkinud Vihula vallas (7%) ning kõige rohkem Antsla vallas (29%).

2002. aastal liitunud kohalikes omavalitsustes oli sotsiaaltoetusi saanud perekondade osakaal 4–23%, seega oluliselt väiksem kui 1999. aastal liitunud omavalitsustes. Nimetatud erinevuse üheks põhjuseks võib pidada kogu riigi majandusliku olukorra

²⁴ Kohalike omavalitsuste perekondade arvu saamiseks jagati kohaliku omavalitsuse elanike arv Eesti keskmise perekonna suurusega (3,6).

paranemist, teiseks põhjuseks liitunud omavalitsuste asukohta. Kui 1999. aastal liitunud kohalikest omavalitsustest asusid väga paljud Lõuna-Eestis, siis 2002. aastal liitusid peamiselt Harjumaa ja Raplamaa omavalitsused. Korrelatsioonianalüüsi tulemustest on näha, et sotsiaaltoetusi saanud perekondade osakaal on suurem Tallinnast kaugemal asuvates kohalikes omavalitsustes (0,427).

Võrreldes liitunud kohalikke omavalitsusi ja nendega rahvaarvult sarnaseid omavalitsusi liitumiseelsel ajal ilmneb, et sotsiaaltoetuste osas mingeid seaduspärasusi ei ole. Pärast liitumist vähenes kõikides liitunud kohalikes omavalitsustes sotsiaaltoetusi saanud perekondade osakaal, kuid mitte nii kiiresti kui Eestis üldiselt. Vaatamata sotsiaaltoetust saavate perekondade osakaalu vähenemisele langesid kõik liitunud omavalitsused võrdlustabelis.

2005. aastal liitunud omavalitsustes oli olukord enne liitumist üsna erinev. Kõige väiksem sotsiaaltoetusi saanud perekondade osakaal oli 1,42% ja kõige suurem 23,36%. Sarnastes omavalitsustes oli sotsiaaltoetusi saavate perekondade osakaal oluliselt suurem, jäädes vahemikku 3,24–42,34%. Näeme, et 2002. ja 2005. aastal liitunud omavalitsuste näitajad olid üsna sarnased.

Pärast liitumist paranes kõikides omavalitsustes perekondade sotsiaalmajanduslik olukord. Kolmes omavalitsuses – Jõhvi, Kadrina ja Tamsalu vallas – vähenes sotsiaaltoetust saavate perekondade osakaal kiiresti, tänu millele need vallad tõusid kohalike omavalitsuste võrdlustabelis kõrgemale kohale. Kahes vallas – Kuusalus ja Saardes – vähenes sotsiaaltoetusi saanud perekondade osakaal tunduvalt aeglasemalt, mistõttu need vallad langesid võrdlustabelis vastavalt 20. ja 208. kohale. Ülejäänud nelja liitunud omavalitsuse positsioon oluliselt ei muutunud, märgata on vaid väikest tõusu.

Sotsiaaltoetused ühe elaniku kohta

Kohalikul omavalitsusel on sotsiaaltoetuste maksmise kohustus. Mida väiksem on sotsiaaltoetuste summa ühe elaniku kohta, seda paremini elavad kohaliku omavalitsuse elanikud ja seda väiksem on surve eelarve sotsiaalkaitsekulule. Mida kõrgem on ülalpeetavate määr ja madalam loomulik iive, seda suurem on kohalike omavalitsuste

sotsiaaltoetuste summa ühe elaniku kohta. Sotsiaaltoetuste summa elaniku kohta on otseselt seotud kohaliku omavalitsuse majandusliku olukorraga. Mida suurem on sotsiaaltoetuste summa ühe elaniku kohta, seda väiksem on tulumaksu laekumine ühe elaniku kohta ja kõrgem riigipoolsete toetuste osa eelarve tulus.

Enne 1999. aastal toimunud ühinemist oli sotsiaaltoetuste summa ühe elaniku kohta keskmiselt 129–407 krooni. Ühinenud kohalike omavalitsuste sotsiaaltoetuste summa ühe elaniku kohta oli üsna sarnane. Pärast liitumist vähenes sotsiaaltoetuste summa ühe elaniku kohta, kusjuures linnakeskusega valdades maksti sotsiaaltoetusi rohkem. Kõige vähem kulus sotsiaaltoetusteks ühe elaniku kohta raha Vihula vallas (60 krooni) ja kõige rohkem Antsla vallas (378 krooni).

Oluline mõju sotsiaaltoetuste maksmisele on kohaliku omavalitsuse kaugusel Tallinnast (0,411). Pärast liitumist maksti Viljandimaa, Võrumaa ja Valgamaa kohalikes omavalitsustes sotsiaaltoetusi ühe elaniku kohta rohkem kui teistes liitunud kohalikes omavalitsustes.

Sotsiaaltoetuste summa 2002. aastal liitunud omavalitsustes ühinemise eelsel ajal oli keskmiselt 21–350 krooni elaniku kohta. Niisiis oli 2002. aastal liitunud kohalike omavalitsuste olukord enne liitumist parem kui 1999. aastal liitunud kohalikes omavalitsustes. Kõige rohkem maksti toetusi elaniku kohta Kohila alevis ja kõige vähem Kehra linnas. 2002. aastal liitunud omavalitsustega sarnastes omavalitsustes oli üldine olukord enne 2002. aastat halvem, kuid pärast seda on sarnaste omavalitsuste sotsiaaltoetuste summa elaniku kohta vähenenud rohkem kui liitunud omavalitsustes.

Võrreldes muutusi 2002. aastal liitunud kohalikes omavalitsustes ja nendega sarnastes omavalitsustes näeme, et sotsiaaltoetuste summa suurus ühe elaniku kohta ei sõltu otseselt kohaliku omavalitsuse rahvaarvust. Pigem on sotsiaaltoetuste maksmine tingitud omavalitsuse asukohast (0,379).

Eesti kohalike omavalitsuste võrdlustabelis paiknesid 2005. aastal ühinenud omavalitsused liitumise eel väga erinevalt (5–237 koht), erinev oli ka sotsiaaltoetuste summa ühe inimese kohta. Kõige vähem maksti toetusi ühe elaniku kohta Loksa vallas

(12,03 krooni) ja kõige rohkem Tamsalu linnas (592,44 krooni). Sama suured olid erinevused enne 2005. aastat ka sarnastes omavalitsustes.

Pärast liitumist suurenesid ühe elaniku kohta makstavad sotsiaaltoetused ainult Kuusalu vallas. Teistes omavalitsustes toetused ühe elaniku kohta vähenesid. Vaadates liitunud omavalitsuste positsiooni kõikide Eesti kohalike omavalitsuste võrdlustabelis näeme, et neljas omavalitsuses (Jõhvi, Tamsalu, Tapa ja Kadrina vald) toimunud muutused olid kiiremad ja kahes omavalitsuses (Loksa ja Saarde vald) aeglasemad.

4.3. Majanduslikud muutused liitunud kohalikes omavalitsustes

Eelarve tulu ja tulugruppide osakaal

Käesolevas väitekirjas keskendub autor kohaliku omavalitsuse tulubaasi käsitledes kolmele tulugrupile. Esiteks füüsilise isiku tulumaksule, mis moodustab enamuse kohaliku omavalitsuse maksubaasist, teiseks majandustegevusest saadud tulule ja kolmandaks toetustena saadud tulule (sihtotstarbelised ja mittesihtotstarbelised toetused).

Tulu osakaal eelarve kogutulust loob pildi sellest, milline on kohaliku omavalitsuse tulu struktuur, ja aitab paremini mõista omavalitsuse majanduslikku olukorda.

Korrelatsioonianalüüsist selgub, et mida suurem on mingis tulugrupis tulu, seda suurem on üldjuhul selle grupi osakaal eelarve tulust.

Kohaliku omavalitsuse jaoks on äärmiselt oluline omatulu, mis koosneb maksudest (nt füüsilise isiku tulumaks) ja majandustegevuse eest saadavast tulust. Mida suurem on füüsilise isiku tulumaksust saadav tulu ühe elaniku kohta, seda paremini elavad kohaliku omavalitsuse elanikud ja seda rohkem on ressursse. Tulumaksu laekumine on tihedalt seotud kohaliku omavalitsuse iibe, hariduskulu ning omatulu ja kogukulu suhtega: kui füüsilise isiku tulumaksust saadav summa on väike, võib selle põhjuseid otsida kõrges ülalpeetavate määras, suures sotsiaaltoetuste summas ja suures sotsiaaltoetusi saavate perede osakaalus. Seda, kas madal tulumaksu laekumine kitsendab omavalitsuse majanduslikke võimalusi, mistõttu palgad on madalad, või

takistab hoopis halb sotsiaalne olukord kohalikus omavalitsuses majanduse arengut, on keeruline öelda.

Tulumaksu suur osakaal kogutulust näitab seda, et kohalikul omavalitsusel on head võimalused ja stabiilsed ressursid eelarve koostamiseks. Samas võib füüsilise isiku tulumaksu liiga suur osakaal eelarvest põhjustada probleeme – kui riik otsustab vähendada kohalikele omavalitsustele eraldatava tulumaksu protsenti, mõjutab see oluliselt omavalitsuste eelarve tasakaalu.

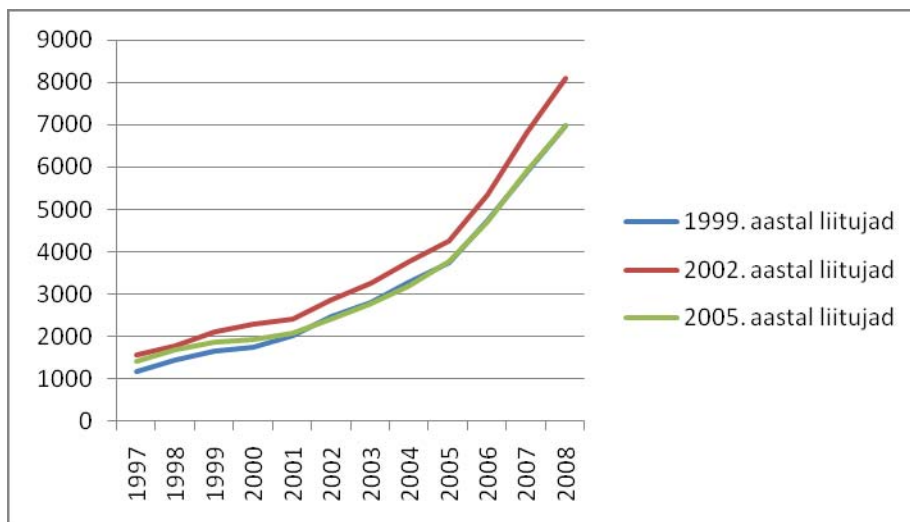
Lisaks füüsilise isiku tulumaksust saadavale tulule on omavalitsuse jaoks väga oluline majandustegevusest saadav tulu. Majandustulu on tulu, mida saab kohalik omavalitsus kaupade ja teenuste müügist, trahvidest, renditasudest, maa müügist jne. Mida suurem on tulu, seda parem on omavalitsusüksuse majandussuutlikkus. Korrelatsioonianalüüsi tulemustest on näha, et mida kõrgem on majandustegevusest saadud tulu, seda rohkem suudab omatulu katta kogukulu ja seda suuremad on kulutused ühe elaniku kohta spordile, kultuurile ja vaba aja veetmisele. Mida suurem on majandustegevusest saadav tulu, seda suurem on majanduskulu ühe elaniku kohta.

Sihtotstarbelise ja mittesihtotstarbelise tulu maht elaniku kohta näitab, kui jõuliselt peab riik sekkuma omavalitsuse majandamisse. Mida suurem on sihtotstarbelise ja mittesihtotstarbelise tulu osakaal kogutulust, seda rohkem sõltub kohalik omavalitsus riigi rahast. Mida suurem on toetustena saadud tulu, seda kõrgem on ülalpeetavate määr ja madalam iive. Riigi suur toetus omavalitsusele toob kaasa suure üldvalitsemis- ja majanduskulu ühe elaniku kohta.

Kohaliku omavalitsuse positiivset arengut ja majanduslikult tugevamaks muutumist näitab see, kui aastate jooksul kasvab tulumaksu ja majanduslikust tegevusest saadud tulu osakaal kogutulust ning vähenevad riigipoolsed toetused.

Jooniselt 5 (vt järgmiselt leheküljelt) näeme, et aastatel 1997–2008 on liitunud omavalitsustes füüsilise isiku tulumaksust saadav tulu pidevalt kasvanud, kusjuures 2002. aastal liitunud kohalike omavalitsuste tulumaksu laekumine on läbi aastate olnud suurem kui 1999. ja 2005. aastal liitunud omavalitsuste oma. Jooniselt 5 on näha kahte tulumaksu laekumise tõusu: esimene neist toimus aastatel 2000–2001 ja teine 2005.

aastal. 2000. ja 2001. aastal toimunud tõusu taga võib olla 1990. aastate majanduskriisi järgne majanduskasv. 2005. aasta tõusu põhjuseks oli ilmselt kinnisvarabuum, tänu millele hakkasid palgad kasvama.



Joonis 5. Füüsilise isiku tulumaksu keskmine laekumine ühe elaniku kohta liitunud kohalikes omavalitsustes (Allikas: Rahandusministeerium).

1999. aastal liitunud omavalitsustes oli tulumaksu laekumine ühe elaniku kohta üsna erinev (1031–1884 krooni). Kõige suuremat tulumaksutulu sai Lihula linn (56. koht Eestis) ja kõige väiksemat Antsla vald (194. koht Eestis). Pärast liitumist suurenes kõikides ühinenud omavalitsustes tulumaksust saadav tulu. Kõige enam suurenes tulumaksu laekumine Vihula (2333 krooni) ja Kaarma vallas (2307 krooni), mis tõstis need omavalitsused võrdlustabelis vastavalt 72. ja 77. kohale. Oluliselt langesid võrdlustabelis linnade kohad: kui enne liitumist asusid Otepää, Lihula ja Karksi-Nuia linn kohtade vahemikus 56–69, siis liitumise tulemusena langesid nad kohtadele 89–118 (vt lisa 8.1).

Tulumaksu osakaal kogutulust oli kõikides 1999. aastal liitunud omavalitsustes suhteliselt madal, jäädes vahemikku 23–45% (võrdlustabelis kohad 53–191). Kõige suurem oli tulumaksu osakaal kogutulust Lihula linnas ja kõige väiksem Antsla linnas. Pärast liitumist tõusis Antsla, Kaarma, Otepää ja Karksi valla tulumaksust saadava tulu osakaal eelarve kogutulust. Võib öelda, et kõige rohkem kannatas liitumise järgselt Lihula vald, kus tulumaksu osakaal kogutulust langes 45%-lt 32,5%-ni. Lihula valla positsioon võrdlustabelis langes, ülejäänud liitunud valdade koht aga tõusis.

1999. aastal liitunud kohalike omavalitsuste majandustulu ühe elaniku kohta jäi enne liitumist vahemikku 126–714 krooni. Näeme, et majandustulu teenisid enim linnad ja alevid. Ühe elaniku kohta teenis kõige suuremat majandustulu Otepää linn (45. koht võrdlustabelis) ja kõige väiksemat Antsla vald (245. koht võrdlustabelis). Üldiselt teenisid 1999. aastal liitunud omavalitsused Eesti mõistes vähe majandustulu, paiknedes aastatel 1997–1999 võrdlustabelis kohtadel 122–245. Teistest liitujatest paremini läks kolmel omavalitsusel – Otepää ja Antsla linnal ning Võsu alevil.

Pärast liitumist suurenes nelja omavalitsuse majandustegevusest saadud tulu ühe elaniku kohta. Eesti kohalike omavalitsuste võrdlustabelis paiknesid need omavalitsused kohtadel 66–188, mis näitab, et võrreldes teiste omavalitsustega liitunud omavalitsuste majanduslikud näitajad eriti ei paranenud. Pigem tõmbasid nõrgemad omavalitsused tugevamate kõrgemaid näitajaid allapoole.

Majandustulu osakaal kogutulust oli 1999. aastal liitunud kohalikes omavalitsustes väike, jäädes vahemikku 3,3–9,9 %. Kõige suurem oli majandustulu osakaal Võsu alevis, kasvas ka Vihula ja Karksi valla majandustulu osakaal. Otepää ja Lihula valla majandustulu osakaal kogutulust aga vähenes. Antsla ja Kaarma valla majandustulu märkimisväärselt ei muutunud.

1999. aastal liitunud omavalitsused olid kõikide omavalitsuste lõikes ühed kõige rohkem riigipoolset toetust saavad omavalitsused. Sihtotstarbelisi ja mittesihtotstarbelisi toetusi said need omavalitsused 1462–5056 krooni ühe elaniku kohta. Kõige suuremat toetust sai Otepää vald, kus toetuste osakaal kogutulust oli enne liitumist 66,9%, ja kõige väiksemat Vihula vald, kus liitumiseelne toetuste osakaal oli 36,7%.

Pärast liitumist kasvasid kõikides omavalitsustes toetused ühe elaniku kohta, samal ajal vähenes peaaegu kõikides omavalitsustes toetuste osakaal kogutulust. Ainsana tõusis toetuste osakaal kogutulust Lihula vallas (54,5%-ni), oluliselt langes aga Antsla, Kaarma ja Karksi vallas. Selgelt on näha korrelatiivne seos omavalitsuse asukoha ja toetustena saadud tulu osakaalu vahel. Mida kaugemal omavalitsus Tallinnast asub, seda suurem on riigipoolse toetuse osakaal eelarvest.

Üks oluline kohaliku omavalitsuse võimekuse näitaja on omatulu võime katta kogukulu. Mida suurem on omatulu, seda rohkem suudab omavalitsus oma vahenditega katta tehtavaid kulutusi. Võrreldes 1999. aastal liitunud omavalitsusi on näha, et antud näitaja oli omavalitsustes väga erinev (32–74%). Kõige rohkem suutis omatuluga eelarve kogukulu katta Vihula vald (35. koht), kõige vähem Otepää linn (234. koht). Pärast liitumist tõusis oluliselt Kaarma valla võime katta omatuluga kogukulu (62%). Teiste omavalitsuste jaoks väga suuri muutusi ei toimunud.

1999. aastal liitunud omavalitsused jagunevad kaheks: omavalitsused, mis katavad ise kogukulu 60% ulatuses (Kaarma, Vihula ja Karksi vald), ja omavalitsused, mis peavad rohkem lootma riigipoolsetele toetustele (Antsla, Otepää ja Lihula vald). Korrelatsioonianalüüsist selgub, et kohaliku omavalitsuse kaugus mõjutab oluliselt omatulu võimet katta kogukulu.

2002. aastal liitunud kohalike omavalitsuste majanduslik olukord oli enne liitumist parem kui 1999. aastal liitunud omavalitsuste oma. Märgata on, et parem oli olukord linnades või Tallinnale lähemal asuvates omavalitsustes. Enne 2002. aastal toimunud liitumist oli tulumaksutulu ühe elaniku kohta piirkonniti erinev: kõige väiksem Räpina vallas (1185 krooni) ja kõige suurem Rapla linnas (3609 krooni). Kogu Eesti kontekstis paiknesid 2002. aastal liitunud omavalitsused tulumaksu laekumise osas üsna kõrgel kohal (esimese saja hulgas).

2002. aastal liitunud omavalitsustes suurenes sarnaselt 1999. aastal ühinenud omavalitsustega tulumaksu laekumine ühe inimese kohta. Majanduslikult nõrgemate omavalitsuste tulumaksust saadav tulu tõusis tunduvalt, seda paremal järjel olevate omavalitsuste arvelt. Tulumaksutulu osakaal kogutulust oli suurem valdades, väiksem linnades ja alevites. Kõige suurem oli tulumaksu osakaal kogutulust Anija vallas (üle 50%), kõige väiksem Räpina linnas (21%). Liitumise tulemusena langes tulumaksu osakaal kogutulust Rapla ja Märjamaa vallas ning tõusis Räpina vallas.

2002. aastal liitunud omavalitsuste majandustulu ühe elaniku kohta oli väga erinev (156–1012 krooni). Kõige rohkem sai tulu Märjamaa alev ja kõige vähem Räpina vald. Pärast liitumist kahekordistus Anija ja Rapla valla majandustulu. Anija vallas oli suurimaks muutuseks elamu- ja kommunaalmajandusest saadava tulu suurenemine 30

korda. Rapla vallas tõusis majandustegevusest saadud tulu haridusasutuste majandustegevusest saadud tulu arvel viis korda.

Majandustulu osakaal eelarve kogutulust oli 2002. aastal liitunud omavalitsustes väga erinev. Kui Räpina vallas moodustas see 3,4%, siis Märjamaa alevis 13,5% eelarve kogutulust. Pärast liitumist tõusis oluliselt Räpina, Anija ja Rapla valla majandustulu osakaal kogutulust. Anija ja Rapla vald tõusid Eesti kohalike omavalitsuste võrdlustabelis vastavalt 52. ja 86. kohale. Teistes liitunud omavalitsustes ei muutunud majandustulu osakaal kuigi palju.

2002. aastal liitunud omavalitsused said toetusi väga erinevalt (1282–6032 krooni). Suur erinevus toetussummates avaldub ka toetustena saadud tulu osakaalus kogutulust. Kõige vähem sai enne liitumist toetusi Anija vald, kus toetuste osakaal eelarve kogutulust oli alla 25%. Kõige rohkem sai toetusi Räpina linn, kus toetused moodustasid ligi kolmveerandi eelarve kogutulust. Pärast liitumist tõusis oluliselt Rapla valla toetustena saadav tulu ühe elaniku kohta (4816 krooni), mis moodustas 44,7% kogutulust. Toetustena saadud tulu osakaal kogutulust liitunud omavalitsustes üldiselt vähenes.

2002. aastal liitunud kohalikes omavalitsustes omatulu võime katta kogukulu üldiselt vähenes. Kui 2002. aastal liitunud Anija vallal (96,84%) ja Kehra linnal (68,78%) oli üsna suur potentsiaal katta omatuluga kogukulu, siis pärast liitumist langes see 66%-ni. Vaatamata langusele oli see näitaja siiski väga kõrge (võrdlustabeli järgi 31).

2005. aastal liitunud kohalike omavalitsuste tulumaksutulu ühe elaniku kohta erines enne liitumist rohkem kui kaks korda (2082–4721 krooni) ja omavalitsused paiknesid kõikide kohalike omavalitsuste võrdlustabelis vahemikus 20–222. Kõige suurema tuluga ühe elaniku kohta võis enne liitumist arvestada Kuusalu vald ja kõige väiksemaga Tali vald.

Pärast liitumist kasvas omavalitsuste tulumaksust saadav tulu 4481–8331 kroonini ühe elaniku kohta. Selle tõusuga kasvas peaaegu kõikide omavalitsuste tulumaksutulu osakaal kogutulust, jäädes vahemikku 32,7–56,0%. Kõige rohkem võis tulumaksust

saadavale tulule toetuda Kuusalu vald (17. koht võrdlustabelis) ja kõige vähem Väike-Maarja vald (165. koht võrdlustabelis).

Kõige suurem kasu liitumisest oli majanduslikult nõrgematel omavalitsustel, kelle tulumaksu laekumine suurenes tänu tugevamatele omavalitsustele. Näiteks Tali vald sai enne liitumist arvestada 2000 krooniga elaniku kohta, pärast liitumist aga üle 4000-kroonise tuluga ühe elaniku kohta. Vaatamata omavalitsuste liitumisele ei suutnud ükski omavalitsus võrdlustabelis tõusta. Ainsana langes Kadrina vald, kes kaotas oma positsiooni vaatamata tulu kasvule.

Majandustegevusest saadav tulu ühe elaniku kohta oli 2005. aastal liitunud omavalitsustel enne liitumist erinev. Kõige vähem sai majandustulu ühe elaniku kohta Vastemõisa vald (434 krooni) ja kõige rohkem Suure-Jaani linn (2543 krooni). Linnades või suurema keskusega valdades oli majandustulu suurem kui teistes valdades. Nii nagu majandustulu ühe elaniku kohta, erines omavalitsuste lõikes ka majandustulu osakaal kogutulust (5–16,7%). Pärast liitumist kasvas majandustulu osakaal kogutulust neljas vallas (Kadrina, Kuusalu, Tamsalu ja Väike-Maarja vallas). Ülejäänud viie omavalitsuse majandustulu osakaal kogutulust langes madalamale, kui oli liitumiseelselt nõrgima omavalitsuse vastav näitaja.

Toetustena said omavalitsused liitumise eel tulu keskmiselt ligi 4700 krooni inimese kohta, mis kattis sõltuvalt omavalitsusest 28–62% eelarvest. Toetustest sõltus kõige rohkem Kilingi-Nõmme linn ja kõige vähem Loksas vald.

Pärast liitumist tõusid toetused ühe elaniku kohta kõikides omavalitsustes, jäädes vahemikku 3673–8675 krooni. Vaatamata toetuste suurenemisele, ei suurenenud ühegi omavalitsuse toetuste osakaal kogutulust. Kolmes omavalitsuses – Kadrina, Kuusalu ja Suure-Jaani vallas – toetustena saadud tulu osakaal kogutulust isegi vähenes. Teistes omavalitsustes jäi osakaal enam-vähem samaks.

Neljas liitunud omavalitsuses moodustas toetuste tulu osakaal eelarve kogutulust üle 50%. Kõige väiksem toetuste osakaal kogutulust oli Kuusalu vallas (24,7%). 2005. aastal liitunud omavalitsused olid võrdlustabeli järgi ühed enim toetusi saavad

omavalitsused. Kuus omavalitsust üheksast paigutusid võrdlustabelis kohtadele 111–184.

Võrreldes 2005. aastal liitunud omavalitsuste omatulu võimet katta kogukulu näeme, et enne liitumist olid võimalused omavalitsustes erinevad (36–65%). 13 omavalitsuses 23-st kaeti omatuluga üle 50% kulust. Pärast liitumist suutsid viis omavalitsust katta omatuluga pool kogukulust. Olulisel suurenes Kadrina (58,1%) ja Kuusalu valla (76,1%) võime katta omatuluga kogukulu.

Eelarve kulu ja tegevuskulu osakaal kogukulust

Käesolevas väitekirjas käsitleb autor kuute tegevuskulu rühma, milleks on üldvalitsemiskulu, majanduskulu (majandus, keskkonnakaitse ning elamu- ja kommunaalmajandus), kultuuri-, spordi ja vaba aja veetmise kulu, hariduskulu, sotsiaalkaitsekulu ja tervishoiukulu.

Üldvalitsemiskulu näitab, kui palju kohalikus omavalitsuses kulutatakse valitsemise peale. Mida väiksemad on üldvalitsemiskulu, seda efektiivsemalt valitsetakse.

Majanduskulu näitab, kui palju kulub kohalikus omavalitsuses raha majandamiseks. Madal majanduskulu näitab ühelt poolt, et kohalik omavalitsus suudab majandada odavamalt, samas võib selle põhjuseks olla majandamist vajavate valdkondade vähesus.

Tehtud kulutused kultuurile, spordile ja vaba aja veetmisele näitavad, et kohalikul omavalitsusel on ressursse, et hoolitseda oma elanike tervise ja vaba aja veetmise eest. Mida suurem on nimetatud tegevusalale suunatud kulu elaniku kohta, seda paremal järjel on üldiselt kohalik omavalitsus, sest omavalitsused suunavad tavaliselt raha kultuuri, spordi ja vaba aja veetmise võimalustesse siis, kui esmased vajadused on rahuldatud.

Hariduskulu on tihedalt seotud kohalikus omavalitsuses elavate noorte arvuga. Hariduskulu mahtu mõjutab kohalikus omavalitsuses asuvate haridusasutuste arv.

Sotsiaalkaitsekulu näitab sotsiaaltoetuste ja sotsiaalhoolekandeks suunatud kulude mahtu. Üldiselt on nii, et mida suurem on sotsiaalkaitsekulu ühe elaniku kohta, seda halvem on kohaliku omavalitsuse sotsiaalne olukord.

Tervishoiukulu on seotud raviasutuste ja kiirabiga. Kõikides omavalitsustes ei ole meditsiiniuasutusi, mistõttu puudub ka tervishoiukulu. Mõnes omavalitsuses aga võib tervishoiukulu hõlmata väga suure osa kogukulust.

1999. aastal liitunud kohalike omavalitsuste kogukulu ühe elaniku kohta oli enne liitumist väga erinev. Lähtudes tasakaalustatud eelarve printsiibist sai enne 1999. aastal toimunud liitumist kõige rohkem kulutada Otepää linn ja kõige vähem Antsla vald (vt tabel 8). Liitumise järel kasvasid kulutused kõikides kohalikes omavalitsustes, jäädes vahemikku 4925–7392 krooni ühe elaniku kohta. Kõige rohkem kulutati Vihula vallas ja kõige vähem Kaarma vallas.

1999. aastal liitunud omavalitsuste tegevuskulu osakaal kogukulust oli enne liitumist üldiselt ühesugune. Kõige rohkem kulutati haridusele (26–48 % kogukulust ehk 798–3619 krooni ühe elaniku kohta) (vt lisa 8.2).

Enne liitumist oli hariduskulu osakaal kõige suurem Antsla linnas ja kõige väiksem Karksi vallas. Pärast liitumist kasvas kõikides liitunud omavalitsustes hariduskulu osakaal (v.a Kaarma vallas), moodustades eelarvest 44–54 %.

Enne 1999. aastal toimunud liitumist oli üldvalitsemiskulu osakaal kogukulust omavalitsuste lõikes üsna erinev (12–32% eelarvest). Kõige suurem oli üldvalitsemiskulu osakaal Vihula vallas ja kõige väiksem Antsla linnas. Märgata on, et linnades ja alevites oli üldvalitsemiskulu osakaal tavaliselt väiksem kui valdades. Pärast omavalitsuste ühinemist vähenes peaaegu kõikides kohalikes omavalitsustes üldvalitsemiskulu osakaal allapoole liitumiselset näitajat. Ainult Antsla valla 14%-ne üldvalitsemiskulu osakaal kogukulust ei muutunud oluliselt. Pärast liitumist oli üldvalitsemiskulu osakaal kõige väiksem Otepää vallas (8%) ja kõige suurem Kaarma

Tabel 8. 1999. aastal liitunud omavalitsuste kogukulu ühe elaniku kohta.

Kohalik	Eelarve kogukulu	
	Enne liitumist	Pärast liitumist
Antsla linn	5 478,28	5 506,97
Antsla vald	3 007,74	
Kuressaare vald	3 864,84	4 925,39
Kaarma vald	3 711,90	
Otepää linn	7 713,15	7 283,68
Pühajärve vald	3 490,81	
Lihula linn	4 430,89	6 299,25
Lihula vald	4 040,28	
Võsu alev	6 583,78	7 391,66
Vihula vald	3 415,58	
Karksi-Nuia linn	5 034,73	5 052,99
Karksi vald	3 125,38	

Allikas: Rahandusministeerium.

vallas (17%). Haldusreformi üks eesmärk on vähendada kohalike omavalitsuste üldvalitsemiskulu. Pärast 1999. aastal toimunud liitumist vähenes üldvalitsemiskulu osakaal kogukulust kõikides omavalitsustes, kusjuures sarnastes omavalitsustes taolist muutust märgata ei olnud.

Kohalikud omavalitsused kulutasid majandamiseks liitumiseelsel ajal erinevalt. Majanduskulu osakaal kogukulust varieerus neis 8–42%-ni (263–2795 krooni). Kõige suurem oli kulu osakaal Võsu alevis ja kõige väiksem Karksi vallas. Linnades ja alevites oli majanduskulu osakaal suurem kui valdades, mis tulenes eelkõige majandamist vajavate valdkondade rohkusest. Pärast liitumist vähenes majanduskulu osakaal peaaegu kõikides omavalitsustes, ainsana tõusis majanduskulu osakaal Kaarma vallas (23%-ni).

Kultuurile, spordile ja elanike vaba aja sisustamisele tehtud kulutuste osakaal oli enne liitumist üldiselt kõrgem tihedamalt asustatud omavalitsustes (linnad, alevid). Nimetatud tegevuskulu osakaal kogukulust oli enne liitumist vahemikus 7–25 %. Kõige rohkem kulutati Karksi-Nuia linnas (1235 krooni), mis asus võrdlustabelis 11. kohal, ja kõige vähem Kuressaare (278 krooni) ning Vihula vallas (297 krooni). Pärast liitumist ei tõusnud üheski omavalitsuses oluliselt kultuuri-, spordi- ja vaba aja veetmise kulu osakaal. Kõige rohkem langes nimetatud kulu osakaal kogukulust Karksi vallas (13%-ni). Kuna mitmes omavalitsuses suurenes eelarve kogukulu liitumise järgsel ajal, suurenes sellega ka reaalselt kultuurile, spordile ja vaba aja veetmisele suunatud raha hulk.

Sotsiaalkaitsekulu moodustas enne liitumist omavalitsuste eelarvest 4–26%. Selgesti eristub, et valdades oli sotsiaalkaitsekulu osakaal suurem kui linnades ja alevites. Kõige suurem oli sotsiaalkaitsekulu osakaal Karksi vallas (807 krooni) ja kõige väiksem Võsu alevis (256 krooni). Pärast liitumist vähenes linna või alevi keskusega valdade sotsiaalkaitsekulu osakaal kogukulust. Kuressaare ja Kaarma valla liitumise tulemusena tõusis sotsiaalkaitsekulu osakaal 12%-ni. Pärast liitumist jäi sotsiaalkaitsekulu osakaal vahemikku 6–14 %.

Tervishoiukulu osakaal eelarves ei olnud 1999. aastal liitunud omavalitsustes märkimisväärne. Pärast liitumist tõusis Lihula vallas tervishoiukulu osakaal 7%-ni, teistes omavalitsustes jäi see näitaja alla 2%.

2002. aastal liitunud kohalike omavalitsuste kogukulu maht oli enne liitumist väga erinev. Kõige rohkem kulutas ühe elaniku kohta Rápina linn ja kõige vähem Rápina vald (vt tabel 9).

Pärast omavalitsusüksuste liitumist kasvas oluliselt tegevuskulu ühe elaniku kohta. Suurenenud kulu näitab seda, et kohalikud omavalitsused said kulutada rohkem, sest ka omavalitsuse tulud suurenesid.

Tabel 9. 2002. aastal liitunud kohalike omavalitsuste kogukulu ühe elaniku kohta.

Kohalik	Eelarve kogukulu	
	Enne liitumist	Pärast liitumist
Kohila vald	4 560,94	10 333,02
Kohila Alev	8 076,85	
Rapla vald	4 911,40	10 870,09
Rapla linn	7 227,06	
Anija vald	4 121,01	9 243,78
Kehra linn	6 234,70	
Rápina vald	3 449,85	8 438,89
Rápina linn	8 106,81	
Loodna vald	4 828,07	10 333,02
Märjamaa vald	5 115,18	
Märjamaa alev	7 245,45	

Allikas: Rahandusministeerium.

Nii nagu 1999. aastal liitunud omavalitsustel, oli ka 2002. aastal liitunud omavalitsuste suurim kuluartikkel hariduskulu. Enne liitumist jäi hariduskulu osakaal eelarve kogukulust vahemikku 32–57% (vt lisa 8.2).

Kõige suurem oli hariduskulu osakaal Rapla linnas ja kõige väiksem Rápina vallas. Hariduskulu osakaal oli suurem linnades ja alevites (v.a Märjamaa alev), sest suuremates omavalitsustes on rohkem haridusasutusi ja õpilasi.

Pärast liitumist tõusis hariduskulu osakaal Rapla, Rápina ja Märjamaa vallas. Kõige suurem oli hariduskulu osakaal kogukulust Rapla vallas (62%) ja kõige väiksem Kohila vallas.

Üldvalitsemiskulu osakaal eelarve kogukulust oli 2002. aastal liitunud omavalitsustes madalam kui 1999. aastal liitunud omavalitsustes ja jäi vahemikku 8–23%. Kõige suurema osa eelarvest moodustas üldvalitsemiskulu Anija vallas ja kõige väiksema Rápina linnas. Kui arvestada kulu ühe elaniku kohta, siis kõige suurem oli see Loodna (1059 krooni) ja kõige väiksem Rapla vallas (510 krooni).

Üldvalitsemiskulu osakaal on seotud omavalitsuse tüübiga (linn, alev, vald). Mida suurem on omavalitsuse rahvaarv ja asustustihedus, seda madalam on üldvalitsemiskulu osakaal. Pärast 2002. aastal toimunud liitumist vähenes oluliselt valitsemiskulu osakaal, jäädes vahemikku 8–11%. Kõige rohkem võitsid ühinemisest liitumiseelsed vallad. Näiteks Anija valla üldvalitsemiskulu osakaal oli enne liitumist 23% ja pärast liitumist 10%.

Liitunud kohalike omavalitsuste majanduskulu osakaal kogukulust oli enne 2002. aasta liitumist 8–20%. Kõige suurem mõju oli majanduskulul kogukulule Räpina vallas, kõige väiksem Anija vallas. Pärast liitumist majanduskulu osakaal eelarvest üldiselt vähenes.

Kultuuri-, spordi- ja vaba aja veetmise kulu osakaal kogukulust jäi enne liitumist 5–24% vahele. Oluliselt erinesid liitunud Loodna valla (5%) ja Märjamaa alevi (24%) kulutused. Liitumise tulemusena suurenes Kohila ja Anija valla kultuuri-, spordi- ja vaba aja veetmise kulutuste osakaal (24%-ni). Teistes omavalitsustes liitumine suuri muutusi kaasa ei toonud. Liitumisest võitsid eelkõige majanduslikult nõrgemad vallad.

2002. aastal liitunud kohalike omavalitsuste sotsiaalkaitsekulu osakaal kogukulust olid enne liitumist madalam (3–16%) kui 1999. aastal liitunud omavalitsustes. Kõige suurem oli sotsiaalkaitsekulu osakaal kogukulust Räpina vallas ja kõige väiksem Kehra linnas. Maapiirkondades oli sotsiaalkaitsekulu osakaal suurem kui linnades. Pärast liitumist langes sotsiaalkaitsekulu osakaal võrreldes liitumiseelse ajaga kolmes vallas. Anija ja Räpina valla sotsiaalkaitsekulu osakaal oluliselt ei muutunud.

2005. aastal liitunud kohalike omavalitsuste kulutused ühe elaniku kohta olid tulenevalt inflatsioonist oluliselt suuremad kui 1999. ja 2002. aastal liitunud kohalikes omavalitsustes. Kogukulu maht erines omavalitsuste lõikes suuresti (vt tabelit 10 järgmisel leheküljel).

Kõige suurem oli tegevuskulu ühe elaniku kohta enne liitumist Suure-Jaani linnas (16 402 krooni), kõige väiksem Jõhvi vallas (5803 krooni). Üldiselt kulutasid linnad rohkem kui maapiirkonnad. Samas oli Tapa linna kogukulu ühe elaniku kohta väiksem kui temaga liitunud Lehtse ja Saksi vallal.

2005. aastal liitunud omavalitsuste kogukulust moodustas sarnaselt varasematel aastatel liitunud omavalitsustega kõige suurema osa hariduskulu, mille osakaal kogukulust oli enne liitumist sõltuvalt kohalikust omavalitsusest 35–64%.

Kõige suurem oli hariduskulu osakaal Kuusalu vallas ja kõige väiksem Jõhvi vallas. Liitunud omavalitsusi võrreldes näeme, et enne liitumist oli hariduskulu osakaal kogukulust kõrgem linnades. Pärast liitumist hariduskulu ühe elaniku koht pigem kasvas kui kahanes.

Üldvalitsemiskulu osakaal kogukulust oli enne 2005. aasta liitumist sarnane 2002. aastal liitunud omavalitsuste üldvalitsemiskuluga, jäädes vahemikku 7–24%. Kõige suurem oli üldvalitsemiskulu osakaal kogukulust Jõhvi vallas ja kõige väiksem Kuusalu vallas. Madalam olid üldvalitsemiskulu osakaal kogukulust linnades ja alevites. Pärast liitumist vähenes üldvalitsemiskulu osakaal kogukulust kõikides liitunud omavalitsustes (6–10%). Kõige enam vähenes üldvalitsemiskulu osakaal kogukulust linna või aleviga liitunud valdades.

Majanduskulu osakaal eelarve kogukulust oli 2005. aastal liitunud omavalitsustes enne liitumist 6–28%. Kõige suurem oli majanduskulu osakaal Loksa vallas ja kõige väiksem Suure-Jaani vallas. Pärast liitumist oli majanduskulu osakaal 11–24%. Kõige suurem oli majanduskulu osakaal pärast liitumist Jõhvi vallas ja kõige väiksem Suure-Jaani ja Saarde vallas. Kokku tõusis majanduskulu osakaal neljas omavalitsuses.

2005. aastal liitunud kohalikes omavalitsustes oli kultuuri-, spordi- ja vaba aja veetmise kulu osakaal kogukulust enne liitumist erinev, jäädes vahemikku 4–24%. Kõige suurem

Tabel 10. 2005. aastal liitunud omavalitsuste kogukulu ühe elaniku kohta.

Kohalik	Eelarve kogukulu	
	Enne liitumist	Pärast liitumist
Jõhvi vald	5 802,96	13 113,43
Jõhvi linn	8 377,53	
Kadrina vald	9 267,10	13 057,81
Loksa vald	10 030,11	14 717,12
Kuusalu vald	10 816,16	
Saarde vald	7 084,11	12 457,55
Tali vald	8 466,96	
Kilingi-Nõmme linn	10 850,41	
Suure-Jaani vald	8 542,14	13 945,78
Vastemõisa vald	8 509,23	
Olustvere vald	8 284,33	
Suure-Jaani linn	16 402,07	
Tamsalu vald	7 564,71	14 503,25
Tamsalu linn	10 501,56	
Tapa linn	7 581,27	13 170,44
Lehtse vald	8 398,19	
Saksi vald	8 409,41	
Oisu vald	8 532,21	14 264,22
Türi vald	7 110,91	
Kabala vald	9 285,19	
Türi linn	10 796,94	
Avanduse vald	8 682,65	16 789,52
Väike-Maarja vald	9 694,71	

Allikas: Rahandusministeerium.

oli nimetatud kulu osakaal kogukulust Jõhvi linnas ja kõige väiksem Saksi vallas. Pärast liitumist tõusis kultuuri-, spordi- ja vaba aja veetmise kulu osakaal viies liitunud omavalitsuses üheksast. Liitumisega paranes tunduvalt väiksemate ja vaesemate omavalitsuste olukord.

2005. aastal liitunud omavalitsustes oli sotsiaalkaitsekulu osakaal kogukulust enne liitumist vahemikus 4–15%. Linnades ja alevites oli sotsiaalkaitsekulu osakaal üldiselt väiksem kui valdades. Pärast liitumist vähenes kõikides liitunud kohalikes omavalitsustes sotsiaalkaitsekulu osakaal kogukulust.

Laenude võtmine ja tagasimaksmine

Korrelatsioonianalüüsi tulemustest selgub, et kõige suurem laen ühe elaniku kohta on võetud nendes kohalikes omavalitsustes, kus sihtotstarbelise ja mittesihtotstarbelise toetuse tulu ühe elaniku kohta on suurem (keskmiselt 0,623). See näitab, et nendes kohalikes omavalitsustes on omatulu vähesuse tõttu vaja võtta laenu. Mida suurem on võetud laen ühe elaniku kohta, seda suurem on üldiselt üldvalitsemiskulu, majanduskulu ning kultuuri-, spordi- ja vaba aja veetmise kulu ühe elaniku kohta. See näitab, et enamasti suunatakse võetud laenu raha eespool nimetatud tegevusvaldkondadesse, näiteks katlamaja ehitamiseks või spordihalli rajamiseks.

Korrelatsioonianalüüs näitab, et laenu tagasimakse suurus ühe elaniku kohta on kõige rohkem seotud kohaliku omavalitsuse asustustihedusega, s.t linnades ja alevites on tagasimakstava laenu summa üldjoontes suurem kui valdades (0,295).

Tagasimakstava laenu summa suurus ühe elaniku kohta sõltub üldiselt konkreetse aasta eelarvest. Kui on vahendeid, makstakse tagasi rohkem.

Mida vähem kohalik omavalitsus laenu võtab ja mida rohkem ta tagasi maksab, seda parem. Nii vähenevad kohaliku omavalitsuse kohustused, ja mida vähem on kohustusi, seda tugevam ja sõltumatum on omavalitsus. Madalad kohustused võimaldavad kohalikul omavalitsusel aga soodsamalt laenu saada.

1999. aastal liitunud kohalikest omavalitsust võttis enne liitumist laenu üheksa omavalitsust kaheteistkümnest (vt lisa 8.3). Kõige rohkem võeti laenu ühe elaniku kohta

Lihula vallas (700,99 krooni), kõige vähem Pühajärve vallas (39,34 krooni). Kolm omavalitsust, Antsla ja Vihula vald ning Võsu alev, enne liitumist laenu ei võtnud.

Väga tähtis on kohalike omavalitsuste liitumisel nende laenukoormuste suurus. Et pärast liitumist kandub laenukoormus ka teis(t)ele liitunud omavalitsus(t)ele, on alati enne liitumist tähelepanu all omavalitsuste võetud kohustused. Näeme, et kolmes liitunud omavalitsuste paaris (nt Karksi-Nuia linn ja Karksi vald) olid enne liitumist võetud laenu ühe elaniku kohta samasugune. Enne liitumist olid laenu tagasimaksed ühe elaniku kohta peaaegu ühesuurusel Kaarma (163 krooni) ja Kuressaare vallas (158 krooni). Seega ei olnud võetud kohustuste teema liitumisläbirääkimistel nendes liitunud omavalitsustes suureks probleemiks.

Teistes liitunud kohalikes omavalitsustes oli võetud laenusumma enne liitumist ühe elaniku kohta väga erinev. Üldiselt võeti enne 1999. aasta liitumist linnades rohkem laenu ühe elaniku kohta kui valdades (v.a Lihula linn).

Kõik 1999. aastal liitunud omavalitsused maksid enne liitumist tagasi vanu laene. Kõige suurem oli laenu tagasimakse ühe elaniku kohta Lihula vallas (490,34 krooni) ja kõige väiksem Antsla vallas (15,60 krooni). Võrreldes laenu võtmist ja tagasimaksmist näeme, et viies omavalitsuses (Antsla, Karksi, Pühajärve ja Vihula vallas ning Võsu alevis) koormasid laenu oluliselt eelarvet, sest tagasimakstud laenusumma oli suurem kui võetud laenusumma ühe elaniku kohta.

Otepää ja Vihula vallas suurenes pärast liitumist võetud laenusumma ühe elaniku kohta, teistes liitunud omavalitsustes see üldiselt vähenes. 1999. aastal liitunud kohalikest omavalitsustest võttis kõige rohkem laenu ühe elaniku kohta Vihula vald (953,59 krooni) ja kõige vähem Antsla vald (10,98 krooni). Pärast liitumist maksti laenu ühe elaniku kohta tagasi kõige rohkem Kaarma vallas (345,82 krooni).

2002. aastal liitunud omavalitsuste võetud laenusumma ühe elaniku kohta oli enne liitumist keskmiselt 200 krooni võrra suurem kui 1999. aastal liitunud omavalitsustes enne liitumist. Võetud laenusumma ühe elaniku kohta jäi vahemikku 216–931 krooni (vt lisa 8.3). Kahes omavalitsuses – Anija ja Loodna vallas – ei võetud laenu. Enne

liitumist suurenes laenukohustus neljas omavalitsuses (Kohila, Rapla ja Märjamaa vald ning Räpina linn), teistes omavalitsustes vähenes see tunduvalt.

Pärast liitumist suurenes peaaegu kõikides omavalitsustes võetud laenusumma ühe elaniku kohta. Kõige suurem võetud laenusumma ühe elaniku kohta oli Kohila vallas (1183 krooni) ja kõige väiksem Räpina vallas (786 krooni). Võrreldes võetud ja tagasi makstud laenusummat ühe elaniku kohta näeme, et pärast liitumist suurenes laenukohustus ühe elaniku kohta neljas omavalitsuses, kõige rohkem Kohila vallas (keskmiselt 620 krooni võrra aastas ühe elaniku kohta). Ainsana vähenes kohustus ühe elaniku kohta Anija vallas (keskmiselt 346 krooni võrra aastas ühe elaniku kohta).

2005. aastal liitunud kohalike omavalitsuste võetud laen ühe elaniku kohta enne liitumist oli märksa suurem kui 1999. ja 2002. aastal liitunud omavalitsustes enne liitumist. Seitse omavalitsusest 23-st ei võtnud enne liitumist laenu, teistest omavalitsustest võeti laenu ühe elaniku kohta kõige rohkem Kuusalu vallas (1625 krooni) ja kõige vähem Lehtse vallas (135 krooni). Võrreldes võetud laenu ja tagasimakstud laenu ühe elaniku kohta näeme, et kohustusi vähendas ühe elaniku kohta enne liitumist kõige enam Tapa linn (603 krooni) ja kõige vähem Vastemõisa vald (136 krooni).

Pärast liitumist suurenes võetud laenusumma ühe elaniku kohta neljas liitunud omavalitsuses (Jõhvi, Tamsalu, Tapa ja Väike-Maarja vallas). Pärast liitumist ei võtnud laenu Kuusalu ja Saarde vald. Kõige rohkem maksti laenu tagasi ühe elaniku kohta Kadrina vallas (828 krooni) ja kõige vähem Saarde vallas (216 krooni).

Pärast liitumist suurenes laenukohustus ühe elaniku kohta kuues omavalitsuses. Kõige rohkem suurenes laenukohustus ühe elaniku kohta Väike-Maarja vallas (keskmiselt 733 krooni võrra aastas) ja kõige rohkem vähenes laenukohustus ühe elaniku kohta Kuusalu vallas (keskmiselt 403 krooni aastas).

4.4. Sotsiaalmajandusliku olukorra muutused liitunud ja nendega sarnastes kohalikes omavalitsustes

Haldusterritoriaalse reformi peamised eesmärgid on sotsiaalse ja majandusliku olukorra parandamine. Et autor peab kõiki valitud 28 sotsiaalset ja majanduslikku näitajat oluliseks, andis ta võrdlustabeli koostamisel kõikidele näitajatele võrdse kaalu.

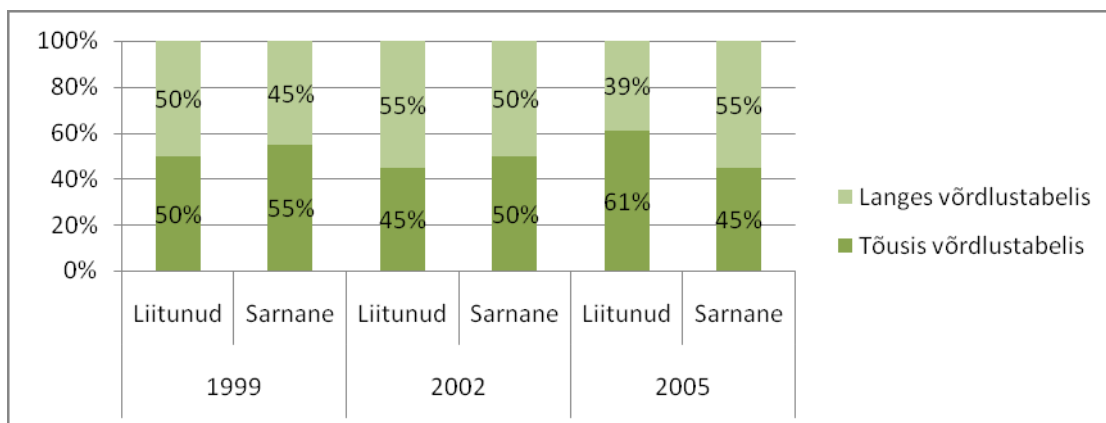
Sotsiaalset olukorda peegeldavad näitajad on rahvaarv, asustustihedus, ülalpeetavate määr, loomulik iive, demograafiline töötururindeks, sotsiaaltoetusi saanud perekondade osakaal ja sotsiaaltoetuste summa ühe elaniku kohta. Üldiselt on kohalikes omavalitsustes märgata sotsiaalsete näitajate muutustes kahesugust trendi: negatiivset ja positiivset. Positiivseks võib pidada seda, et majandusarenguga kaasnes inimeste elujärje paranemine, mistõttu kohalikes omavalitsustes vähenes sotsiaaltoetusi saanud perekondade osakaal ja sotsiaaltoetuste summa ühe elaniku kohta. Samuti vähenes ülalpeetavate määr. Positiivseks muutuseks võib pidada ka negatiivse iibe vähenemist. Negatiivseks trendiks oli üldine rahvastiku vähenemine, mistõttu vähenes ka kohalike omavalitsuste asustustihedus ja töötururindeks.

Autor koostas eespool nimetatud seitsme näitaja kohta pingerea (parim näitaja sai hindeks 1, järgmine 2 jne), reastas kõik näitajad ning summeeris saadud tulemused. Kõige väiksema sotsiaalsete näitajate summaga omavalitsuses oli antud näitajaid aluseks võttes kõige parem olukord. Näiteks perioodil 2006–2008 oli kõige parem sotsiaalne olukord Rae vallas, järgnesid Ülenurme vald ja Tartu linn. Tallinn asus 7 valitud näitaja osas 10. kohal.

Aastatel 1999–2005 liitunud kohalikes omavalitsustes toimunud muutused olid väga erinevad (vt lisa 9). Liitunud omavalitsustes paranes sotsiaalne olukord, seda eriti kolmes kohalikus omavalitsuses – Kadrina, Suure-Jaani ja Tapa vallas. Olukord halvenes võrreldes liitumiseelse ajaga ainult Rapla vallas (enne liitumist 27.–28., pärast liitumist 33. koht), ent Rapla vald oli siiski liitunud omavalitsustest kõige paremas seisus. Liitumine oli kasulikum halvemal järjel olevatele omavalitsustele. Näiteks oli Kuusalu (enne liitumist 28. koht) ja Loksa valla (enne liitumist koht 125–126) ühinemisel tekkinud Kuusalu vald sotsiaalse olukorra võrdlustabelis 40 kohal.

Võrreldes liitunud kohalike omavalitsuste sotsiaalset olukorda rahvaarvult sarnaste omavalitsuste omaga, selgub, et vaatamata ühesugusele rahvaarvule, ei olnud neis sotsiaalne olukord üldiselt sarnane. Analüüsidest kõikide Eesti kohalike omavalitsuste sotsiaalse olukorra pingerea seost kolme näitajaga – kaugus Tallinnast, rahvaarv ja asustustihedus, on näha, et mida kaugemal Tallinnast (0,443) omavalitsus asub ja mida hõredamalt see on asustatud (−0,394), seda halvem on omavalitsuse sotsiaalne olukord. Rahvaarv mõjutab sotsiaalset olukorda nimetatud kolmest näitajast kõige vähem.

Jooniselt 6 on näha liitunud ja nendega sarnastes kohalikes omavalitsustes toimunud sotsiaalse olukorra muutused. Enne 2005. aastat liitunud kohalike omavalitsuste sotsiaalne olukord paranes 45–50%-s liitunud omavalitsustes. See tähendab, et 23-st liitumiseelsest omavalitsusest (1999 ja 2002) paranes sotsiaalne olukord võrdlustabeli järgi 11 omavalitsuses. Teised liitunud omavalitsused langesid võrdlustabelis. Näiteks Otepää linn asus enne liitumist 77. kohal, kuid langes pärast liitumist 89. kohale. Samas Pühajärve vald oli enne liitumist 132. kohal ja tõusis liitumise tulemusena 89. kohale.



Joonis 6. Sotsiaalse olukorra muutus liitunud ja nendega sarnastes kohalikes omavalitsustes.

Jooniselt 6 on näha, et rahvaarvult sarnastes kohalikes omavalitsustes olid enne 2005. aastat toimunud sotsiaalse olukorra muutused üldiselt positiivsemad kui liitunud omavalitsustes. Pärast 2005. aasta liitumist olid muutused positiivsemad aga liitunud omavalitsustes. Seda võib põhjendada rohkem kui kahe omavalitsuse ühinemisega üheks üksuseks: kui varem liitusid omavahel üldiselt kaks omavalitsust, siis 2005. aastal toimus neli ühinemist, mille käigus liitusid kolm või enam omavalitsust, millest üks oli linn või alev.

Lisaks sotsiaalsele olukorrale, on kohaliku omavalitsuse jaoks oluline ka majanduslik olukord. Majandusliku olukorra hindamisel võttis autor aluseks 21 majanduslikku näitajat, milleks olid kohalike omavalitsuste eelarve tulu ühe elaniku kohta ja tulu osakaal kogutulust tulugruppide lõikes; kohalike omavalitsuste kulu ühe elaniku kohta ja kulu osakaal kogukulust tegevusvaldkondade lõikes; võetud ja tagasimakstud laenud ühe elaniku kohta ja kohaliku omavalitsuse võime katta omatuluga kogukulu.

Autor reastas kõik näitajad ja summeeris tulemused. Kõige väiksema summaga omavalitsus oli antud näitajaid arvesse võttes kõige paremas majanduslikus seisus. Selliselt koostatud võrdlustabelis oli perioodil 2006–2008 kõige parem majanduslik olukord Tallinnas, järgnesid Rae vald, Tartu linn ja Ülenurme vald.

Aastatel 1999–2005 liitunud kohalike omavalitsuste majanduslik olukord enne liitumist oli väga erinev (vt lisa 10). Enne 1999. aasta liitumist asusid kohalikud omavalitsused Eesti kohalike omavalitsuste pingereas vahemikus 43–190, enne 2002. aasta liitumist vahemikus 6–221 ja enne 2005. aasta liitumist vahemikus 5–237.

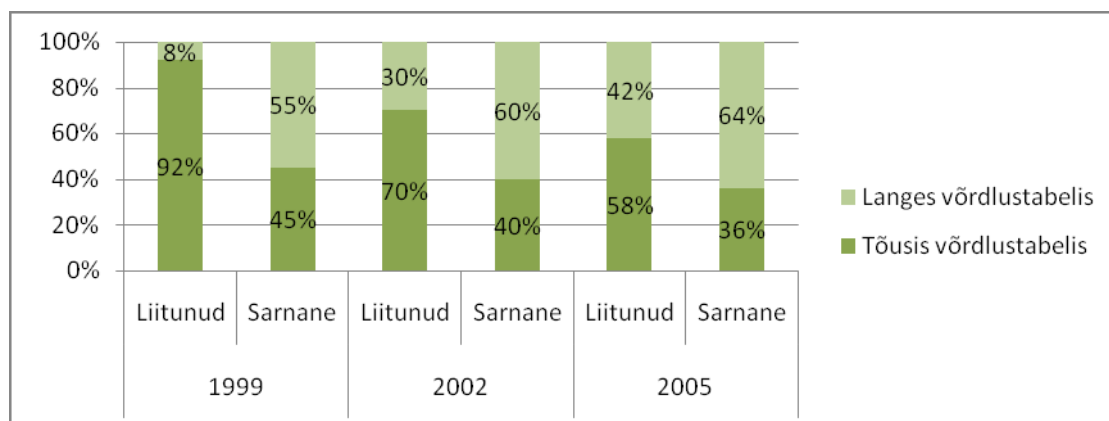
Pärast liitumist oli ainult ühe liitunud kohaliku omavalitsuse, Suure-Jaani valla, majandusliku olukorra muutus aeglane, mistõttu langes vald võrdlustabelis madalamale kui enne liitumist oli asunud kõige halvema majandusliku olukorraga omavalitsus. See tähendab, et liitumise eelsel ajal oli Olustvere valla (172. koht), Suure-Jaani valla (149. koht), Suure-Jaani linna (154. koht) ja Vastemõisa valla (216. koht) positsioon Eesti kohalike omavalitsuste võrdlustabelis parem kui pärast liitumist Suure-Jaani vallaks (217. koht).

Selgub, et liitumisega kaasnenud majandusliku olukorra muutumine oli eriti positiivne üheteistkümnnes liitunud kohalikus omavalitsuses, mistõttu tõusis nende positsioon Eesti kohalike omavalitsuste pingereas. Näiteks Kaarma valla (184. koht) ja Kuressaare valla (190. koht) liitumise tulemusena tekkinud Kaarma valla majanduslik olukord paranes võrdlustabeli järgi tublisti (106. koht).

Ülejäänud kaheksas kohalikus omavalitsuses paranes ühe liitunud omavalitsuse majanduslik olukord, samas teise positsioon võrdlustabelis langes. Näiteks Väike-Maarja valla, mis asus võrdlustabelis enne liitumist 49. kohal, ja Avanduse valla, mis

asus enne liitumist 92. kohal, liitumise järgselt oli uues vallas (Väike-Maarja vald) majanduslik olukord võrdlustabeli järgi 88. Seega võitsid liitumistega halvemal järjel olnud omavalitsused.

Võrreldes kõiki liitunud omavalitsusi ja nendega rahvaarvult sarnaseid omavalitsusi näeme, et liitunud kohalike omavalitsuste majandusliku olukorra muutused olid pärast liitumist suuremad kui muutused sarnastes omavalitsustes.

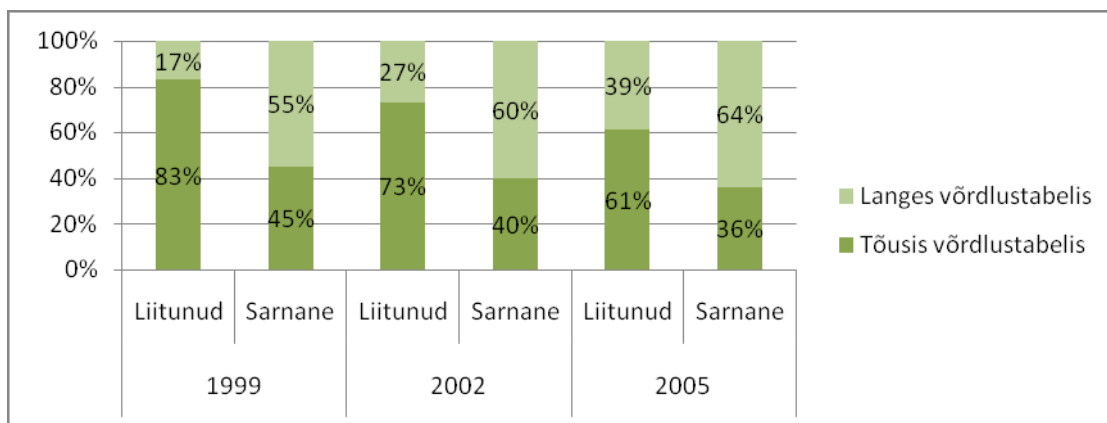


Joonis 7. Majandusliku olukorra muutus liitunud ja nendega sarnastes kohalikes omavalitsustes.

Jooniselt 7 on näha, et majanduslik olukord paranes 92%-l 1999. aastal liitunud omavalitsustest, 70%-l 2002. aastal liitunud omavalitsustest ja 58%-l 2005. aastal liitunud omavalitsustest. Positiivne muutus oli tunduvalt suurem liitunud kohalikes omavalitsustes kui nendega sarnastes omavalitsustes. Enam kui pooltes rahvaarvult sarnastes kohalikes omavalitsustes olid majandusliku olukorra muutused Eesti kõikide kohalike omavalitsuste kontekstis aeglasemad.

28 sotsiaalse ja majandusliku näitaja muutused liitunud ja nendega sarnastes omavalitsustes on ära toodud joonisel 8.(järgmisel leheküljel) Need tulemused saadi sotsiaalsete ja majanduslike näitajate reastamisel, kus iga näitaja parim tulemus sai hindeks 1, järgmine 2 jne. Kõikide näitajate tulemuste summeerimisel saadud kõige väiksema summaga kohalikus omavalitsuses oli kõige parem sotsiaalmajanduslik olukord. Aastatel 2006 – 2008 oli kõige parem sotsiaalmajanduslik näitaja Tallinnas, järgnesid Rae vald, Tartu linn ja Ülenurme vald. Kõige halvem sotsiaalmajanduslik olukord oli Piirissaare vallas.

Joonisel 8 näeme, et aastatel 1999–2005 liitunud kohalikes omavalitsustes olid sotsiaalmajandusliku olukorra muutused pärast liitumist suuremad kui rahvaarvult sarnastes omavalitsustes, sõltuvalt aastast paranes olukord 61%-l kuni 83%-l liitunud omavalitsustest.



Joonis 8. Sotsiaalmajandusliku olukorra muutus liitunud ja nendega sarnastes kohalikes omavalitsustes.

Aastatel 1999–2005 toimunud liitumiste tulemusena olid 32-s kohalikus omavalitsuses (70% liitunud omavalitsustest) sotsiaalmajandusliku olukorra muutused suuremad kui mitmetes teistes omavalitsustes, mistõttu nende positsioon kohalike omavalitsuste võrdlustabelis tõusis (vt lisa 11). Positsiooni tõusu võib põhjendada liitunud omavalitsuste majandusliku olukorra paranemisega, sest sotsiaalsel olukorda kirjeldavate näitajate muutused ei olnud liitunud kohalikes omavalitsustes üldiselt head (vähenes rahvaarv, asustustihedus ja tööturuseindeks ning madal oli loomulik iive). Võib öelda, et liitumine mõjutas oluliselt kohaliku omavalitsuse majanduslikke näitajaid (kulu, tulu jne) ja vähem sotsiaalseid näitajaid.

5. Järeldused

Käesoleva väitekirja eesmärk oli välja selgitada, kas liitunud kohalikud omavalitsused (liitumised toimusid aastatel 1999, 2002 ja 2005) muutusid sotsiaalmajanduslikult konkurentsivõimelisemaks kui nendega rahvaarvult sarnased omavalitsused²⁵ ja kas muutuste põhjuseks oli liitumine või üldine riigi sotsiaalmajandusliku olukorra paranemine. Sotsiaalmajandusliku olukorra analüüsi tulemused näitavad, et aastatel 1999–2005 toimunud liitumiste tulemusena paranes liitunud kohalikes omavalitsustes üldine sotsiaalmajanduslik olukord. Toimunud positiivsed muutused olid võrdlustabeli järgi suuremad ja negatiivsed muutused väiksemad kui rahvaarvult sarnastes kohalikes omavalitsustes.

Liitunud kohalikes omavalitsustes ja nendega rahvaarvult sarnastes omavalitsustes toimunud sotsiaalsed muutused olid üldjoontes sarnased ja oluliselt seotud sotsiaalse olukorra muutustega riigis. Liitunud ja sarnaste kohalike omavalitsuste erinevus seisnes pigem muutuste suuruses. Negatiivselt mõjutas nii liitunud kui ka sarnaste kohalike omavalitsuste sotsiaalset olukorda rahvaarvu vähenemine, mille tulemusena vähenes ka asustustihedust. Aastatel 1997–2008 vähenes tunduvalt töötururindeks, mis näitab, et lähima 10 aasta jooksul ootab kohalikku majandust ees suurem tööjõupuudus, sest tööturule siseneb vähem tööealisi inimesi kui sealt lahkub. Kümne aasta tagune kõrge töötururindeks avaldub aga praegu, mil jõuab tööikka umbes 1,5–2 korda rohkem inimesi, kui tööturult lahkub. Kohalike omavalitsuste sotsiaalset olukorda on oluliselt mõjutanud vähemalt 15 aasta pikkune negatiivse iibe periood, mis on omakorda mõjutanud teisi sotsiaalseid näitajaid, nagu rahvaarv, ülalpeetavate määr jne. Viimastel aastatel on Eestis sündivus tänu sotsiaalmajandusliku olukorra paranemisele suurenenud, kuid iive on endiselt negatiivne ja rahvaarv väheneb.

Positiivsed muutused Eesti majandusarengus on mõjutanud perekondade olukorda kohalikes omavalitsustes. Oluliselt on vähenenud nende perekondade arv, kes pidid äraelamiseks taotlema sotsiaalabi. Sellega seoses on kahanenud ka kohalikes omavalitsustes ühe elaniku kohta makstav sotsiaaltoetus. Majanduslikus mõttes positiivne muutus on ülalpeetavate määra vähenemine. Samas on vähenev ülalpeetavate

²⁵ Sarnaste kohalike omavalitsuste valimisel võeti aluseks liitumiseelsete kohalike omavalitsuste rahvaarv.

määr tingitud kohalike omavalitsuste halvenevast sotsiaalsest olukorrast, mida mõjutab laste vähene arv ja inimeste madal keskmine eluiga.

Aastatel 1999–2005 liitunud kohalike omavalitsuste ja nendega rahvaarvult sarnaste omavalitsuste sotsiaalsete näitajate muutustest võib järeldada, et liitunud kohalike omavalitsuste suurem rahvaarv ei ole kiirendanud sotsiaalse olukorra paranemist. Korrelatsioonianalüüsi tulemustest selgub, et kohalike omavalitsuste sotsiaalset seisundit mõjutab kõige rohkem omavalitsuse asukoht (kaugus Tallinnast). Nii oli aastatel 1997–2008 sotsiaalsete näitajate järgi kõige halvem olukord Võrumaal, Põlvamaal, Ida-Virumaal, Valgamaal ja Saaremaal. Kõige parem olukord oli üldiselt Harjumaa kohalikes omavalitsustes. Tallinnast kaugemal asuvates kohalikes omavalitsustes on tööealisi elanikke üldiselt vähem, samuti väheneb rahvaarv nendes omavalitsustes kiiremini. Pealinnast kaugemal asuvates omavalitsustes on sotsiaaltoetuste summa ühe elaniku kohta suurem, mis on tingitud perekondade halvemast sotsiaalmajanduslikust olukorrast.

Analüüsi tulemused näitavad, et omavalitsuste liitumine sotsiaalset olukorda üldiselt ei paranda. Kui eluolu riigis paraneb, muutub sotsiaalne olukord paremaks ka kohalikes omavalitsustes, kusjuures muutused on kiiremad linnades ja alevites ning Tallinnale lähemal asuvates valdades. Asukohast tulenev muutuste erinev kiirus võimendab veelgi omavalitsuste sotsiaalse olukorra erinevusi.

Liitunud kohalikes omavalitsustes toimunud sotsiaalseid muutusi mõjutas erineva sotsiaalse olukorraga kohalike omavalitsuste omavaheline arengu ühtlustumine. Üldiselt olid sotsiaalset olukorda kirjeldavad näitajad enne liitumist paremad linnades ja alevites, seega võitsid ühinemisest eelkõige nendega liitunud halvemate näitajatega maapiirkondade vallad. 54% liitunud omavalitsuste positsioon sotsiaalset olukorda kajastavas võrdlustabelis paranes, sama näitaja rahvaarvult sarnaste omavalitsuste puhul oli 50%. Seega võib öelda, et liitumisega suurenenud rahvaarv omavalitsuste sotsiaalset olukorda oluliselt ei mõjuta.

Liitunud kohalike omavalitsuste ja nendega rahvaarvult sarnaste omavalitsuste majandusliku olukorra muutused olid ajavahemikul 1997–2008 erinevamad kui sotsiaalsed muutused. Liitunud ja rahvaarvult sarnastes omavalitsustes on märgata

samasuunalisi muutusi, mis iseloomustasid arengut Eestis üldiselt. Aastatel 1999–2005 liitunud kohalike omavalitsuste ja rahvaarvult sarnaste omavalitsuste eelarve tulu kasvas tunduvalt, mis võimaldas kohalikel omavalitsustel rohkem kulutada. Samuti suurenes kohalikes omavalitsustes üldiselt laenu võtmine ja tagasimaksmine.

Kui paranes üldine majanduslik keskkond, muutus elu paremaks ka kohalikes omavalitsustes. Kõikides liitunud kohalikes omavalitsustes ja nendega rahvaarvult sarnastes omavalitsustes kasvas liitumisjärgsel perioodil tulumaksutulu ühe elaniku kohta. Korrelatsioonianalüüsi tulemustest selgub, et aastatel 1997–2008 mõjutas tulumaksutulu suurust ühe elaniku kohta ja tulumaksutulu osakaalu kogutulust kõige rohkem omavalitsuse asukoht (kaugus Tallinnast). See tähendab, et Tallinnale lähemal asuvates omavalitsustes on tulumaksutulu ühe elaniku kohta suurem ja täidab suurema osa eelarvest kui kaugemal asuvates omavalitsustes.

Suuremate keskuste (nt Tallinn, Tartu) läheduses asuvates omavalitsustes, näiteks Viimsi ja Ülenurme vallas, on tulumaksutulu ühe elaniku kohta kasvanud kiiremini kui teistes omavalitsustes. Seda võib põhjendada sellega, et paljud inimesed käivad tööl oma elukohast erinevas omavalitsuses, nende tulumaks aga laekub elukohajärgsesse valda. Nende valdade rahvastik on eeslinnastumise tulemusena suurenenud keskmisest kõrgema tuluga elanike arvel.

Kui võrrelda liitunud kohalike omavalitsuste ja nendega rahvaarvult sarnaste omavalitsuste tulumaksu laekumist ühe elaniku kohta on näha, et rahvaarvu suurenemine tulumaksutulu kasvu ühe elaniku kohta kaasa ei too.

Tänu liitumisele suurenes tulumaksu osakaal omavalitsuste kogutulust. Tulumaksu laekumise kasv tõi kaasa sihtotstarbeliste ja mittesihtotstarbeliste toetuste tulu osakaalu vähenemise kogutulust – liitunud kohalikes omavalitsustes paranes majanduslik olukord, mistõttu vähenes riigi toetus. Liitunud kohalikud omavalitsused muutusid majanduslikult konkurentsivõimelisemateks.

Haldusterritoriaalse reformi üks oluline eesmärk on muuta kohalikes omavalitsustes haldamine efektiivsemaks. Efektiivuse suurenemist näitab üldvalitsemiskulu osakaalu vähenemine omavalitsuse eelarve kogukulust. Sotsiaalmajandusliku olukorra analüüsi

tulemustest selgub, et peaaegu kõikides liitunud kohalikes omavalitsustes vähenes üldvalitsemiskulu, moodustades eelarve kogukulust sõltuvalt omavalitsusest 6–17%. Kui liitunud kohalikes omavalitsustes kolme aasta jooksul pärast liitumist üldvalitsemiskulu vähenes, siis mitmes sarnases omavalitsuses see kulu suurenes või vähenes märksa vähem. Liitumise tulemusena muutus kohalikes omavalitsustes haldamine efektiivsemaks.

Sotsiaalmajandusliku olukorra analüüsi tulemused näitavad, et liitunud kohalike omavalitsuste viie suurema tegevuskulu (üldvalitsemiskulu, hariduskulu, majanduskulu, sotsiaalkaitsekulu ning kultuuri-, spordi- ja vaba aja veetmise kulu) osakaal kogukulust muutus ühtemoodi. Aastatel 1999–2005 liitunud omavalitsuste eelarves kasvas pärast kõiki liitumisi hariduskulu osakaal kogukulust. Hariduskulu osakaal kasvas ka neis omavalitsustes, mis nimetatud aastatel ei ühinenud. Seega ei tulene hariduskulu kasvu põhjused liitumisest.

Selgub, et kohalikes omavalitsustes vähenes pärast liitumist majanduskulu ja sotsiaalkaitsekulu osakaal kogukulust. Majanduskulu osakaalu vähenemise põhjuseks on liitumisest tulenenud mastaabisääst, mille tulemusena kulutatakse ühe inimese kohta üldiselt vähem. Majanduskulu osakaalu vähenemist kogukulust mõjutab kohaliku omavalitsuse asustustihedus. Majanduskulu on suurem tihedamalt asustatud omavalitsustes (linnades, alevites), mistõttu valla ja linna liitumise tulemusena väheneb üldjoontes omavalitsuse majanduskulu osakaal kogukulust.

Sotsiaalkaitsekulu osakaalu vähenemine kogukulust on tingitud sotsiaalmajandusliku olukorra paranemisest. Üldiselt on nii, et mida paremini inimesed elavad, seda vähem nad tarbivad omavalitsuse sotsiaalteenuseid. Majandusliku olukorra paranemine liitunud kohalikes omavalitsustes vähendas oluliselt sotsiaalkaitsekulu osakaalu kogukulust. Liitunud kohalike omavalitsustega rahvaarvult sarnastes omavalitsustes samal perioodil nii suurt sotsiaalkaitsekulu osakaalu vähenemist ei täheldatud. Seega paranes liitunud kohalikes omavalitsustes pärast liitumist sotsiaalmajanduslik olukord kiiremini kui nendega sarnastes omavalitsustes.

Kultuuri-, spordi- ja vaba aja veetmise kulu osakaal kogukulust on üldiselt suurem paremal järjel olevates omavalitsustes. Korrelatsioonianalüüsi tulemustest on näha, et

mida suurem on omavalitsuse võime katta omatuluga kogukulu, seda suurem on kultuuri-, spordi- ja vaba aja veetmise kulu ühe elaniku kohta²⁶. Sotsiaalmajandusliku olukorra analüüs näitab, et aastatel 1997–2008 on kultuuri-, spordi- ja vaba aja veetmise kulu osakaal kogukulust kasvanud. Kui pärast 1999. aastal toimunud liitumist ei olnud märgata kultuuri-, spordi- ja vaba aja veetmise kulu osakaalu kasvu, siis teise liitumise järel kasvas nimetatud kulu osakaal paljudes omavalitsustes, ja kolmanda liitumise järel kõikides omavalitsustes. See näitab, et aastate jooksul on kohalikud omavalitsused muutunud majanduslikult tugevaks ja nende suutlikkus toetada oma elanike spordi- ja vaimuelu on suurenenud.

Lähtudes 28-st analüüsitud näitajast võib öelda, et aastatel 1999–2005 liitunud kohalikes omavalitsustes toimunud majanduslikud muutused olid positiivsed. Liitunud omavalitsuste majanduslik olukord paranes kiiremini kui rahvaarvult sarnastes omavalitsustes.

Sotsiaalne olukord omavalitsustes liitumise tulemusena oluliselt ei paranenud. Kuigi sotsiaaltoetusi saavate perekondade osakaal vähenes, ei toonud liitumine kaasa sündivuse suurenemist, mis on üks olulisem sotsiaalne näitaja.

²⁶ Osaliselt omatulu tulebki neist teenustest (nt piletimüügi jms tulust). Kui teenust ei osuta, siis ei saa ka omatulu.

Kokkuvõte

Käesoleva väitekirja eesmärk oli välja selgitada, kas aastatel 1999–2005 liitunud kohalikud omavalitsused on muutunud konkurentsivõimelisemaks kui nendega rahvaarvult sarnased omavalitsused, mis ei ole liitunud, ja kas liitunud omavalitsusüksuste arengut põhjustas ühinemine või riigi sotsiaalmajandusliku olukorra üldine paranemine.

Teoreetilises osas keskendus autor kohaliku omavalitsuse ja haldusreformi teoreetilisele käsitlemisele, andes ülevaate ka kohalike omavalitsuste arengust Eestis ja haldusreformidest nii Eestis kui ka Põhjamaades.

Eri autorid on kohalikku omavalitsust iseloomustanud kui unikaalset ja autonoomset, kindla territooriumi ja rahvastikuga institutsiooni, mis baseerub demokraatial ja võimude lahususel ning omab võimu ja kindlaid ülesandeid. Haldusreformi eesmärk on muuta kohalikud omavalitsused tugevamaks ja nende töö efektiivsemaks. Haldusreformiga on seotud kogu riigi haldusaparaadi kvaliteedi parandamine.

Oluline teema, mida eri autorid on erimoodi käsitlenud, on kohalike omavalitsuste (optimaalne) suurus. Enamik autoritest pooldab suuri omavalitsusüksusi, viidates sellele, et suuremad omavalitsused on majandamisel efektiivsemad ja suudavad oma elanikele pakkuda rohkem ja kvaliteetsemaid teenuseid. Samas räägib suurte omavalitsusüksuste kahjuks elanike kaugenemine võimust. Niisiis ilmneb vastuolu kahe olulise väärtuse - demokraatia ja efektiivsuse vahel.

Põhjamaade haldusreformide uurides selgus, et Taanis, Rootsis ja Soomes olid enne reforme samasugused probleemid mis praegu Eestis. Väikesed kohalikud omavalitsused olid majanduslikult keskvõimust sõltuvad ega suutnud pakkuda kvaliteetseid teenuseid. Reformide eesmärk Põhjamaades oli detsentraliseerimise korras kohalike omavalitsuste liitmine, nende tulubaasi suurendamine ja ülesannete mitmekesistamine. Põhjamaade haldusreformid panid aluse heaoluühiskonnale.

Eestis toimuv haldusterritoriaalne reform on kestnud üle kümne aasta. Alates 1993. aastast on vähenenud omavalitsuste arv 255-lt 227-ni. Paralleelselt vabatahtlike liitumistega on diskuteeritud haldusterritoriaalse reformi ulatuse ja vajalikkuse üle. Sündinud on mitmeid kohalike omavalitsuste liitmiste plaane, millest kõige suurejoonelisema järgi oleks kohalike omavalitsuste arv vähenenud 20-ni (15 valda ja 5 linna). Räägitud on ka kohalike omavalitsuste sundliitmisest, kuid selleni jõutud ei ole.

Väitekirja empiirilises osas käsitleb autor sotsiaalmajandusliku olukorra muutusi liitunud kohalikes omavalitsustes, toetudes Rahandusministeeriumi ja Eesti Statistikaameti statistilistele andmetele. Analüüsi tulemused näitavad, et aastatel 1999–2005 toimunud liitumiste tulemusel paranes majanduslik olukord liitunud kohalikes omavalitsustes kiiremini, kui nendega rahvaarvult sarnastes omavalitsustes. Kohalikes omavalitsustes suurenes pärast liitumist tulumaksutulu osakaal eelarve kogutulust ja vähenes riigi poolt toetustena saadava tulu osakaal kogutulust kiiremini kui nendega rahvaarvult sarnastes omavalitsustes.

Majanduslikud muutused liitunud kohalikes omavalitsustes olid kiiremad ja ulatuslikumad kui rahvaarvult sarnastes omavalitsustes. Kiire majandusareng tulenes eelkõige mastaabisäästust. Sotsiaalne olukord muutus kõikides kohalikes omavalitsustes üldiselt halvemaks, eriti kiiresti halvenes sotsiaalne olukord piiriäärsete maakondade – Põlvamaa, Valgamaa, Võrumaa ja Ida-Virumaa – kohalikes omavalitsustes.

Haldusterritoriaalse reformi üks eesmärk on kohalike omavalitsuste haldamise efektiivsemaks muutmine. Aastatel 1999–2005 toimunud liitumiste tulemusena vähenes liitunud kohalikes omavalitsustes üldvalitsemiskulu osakaal eelarve kogukulust märksa kiiremini kui nendega rahvaarvult sarnastes omavalitsustes. See näitab, et liitumise järgselt muutusid kohalikud omavalitsused haldamisel efektiivsemaks, kui olid enne liitumist.

Kokkuvõtteks võib öelda, et haldusterritoriaalse reformiga tasub edasi tegeleda. Eestis on tänasel päeval veel liiga palju väikeseid omavalitsusi, mis ei suuda pakkuda kvaliteetseid teenuseid. Enne tegutsemist peaks aga põhjalikult analüüsima, millised muutused on otstarbekad ja millised mitte, sest halvasti planeeritud reformi tagajärg võib olla tunduvalt halvem kui tegutsemata jätmine.

Summary

The aim of this thesis is to examine whether the local governments that merged in 1999-2005 have become more competitive than the governments with a similar population that did not merge, and whether the development of the governments that merged is due to the merging or a general improvement of the socio-economic situation.

In the theoretical part, the author has concentrated on the theoretical approach to the local government and administrative reform, also reviewing the development of the local government in Estonia and the administrative reform both in Estonia and in the Nordic Countries.

Different authors have characterized local government as a unique and autonomous institution with a defined territory and population that is based on democracy and separation of powers and possesses power and certain functions. The aim of the administrative reform is to strengthen local governments and make their work more effective. The administrative reform involves improving the quality of the whole administrative apparatus of the state.

An important subject which has been approached in different ways is the (optimal) size of local governments. Most authors support large local government units, claiming that large local governments are more effective in administration and are capable of offering the residents more and higher quality services. The residents distancing from the power, however, speaks against large local government units. Thus a discord between two important values – democracy and efficiency – appears.

Examining the administrative-territorial reforms in the Nordic Countries, it appeared that before the reforms, Denmark, Sweden and Finland had problems similar to the ones faced today by Estonia. Small local governments were economically weak and could not offer quality services. The aim of the administrative-territorial reforms in the Nordic Countries was to unite local governments, increase their revenue base and diversify functions through decentralization. The administrative-territorial reforms of the Nordic Countries created the basis for welfare society.

The administrative-territorial reform carried out in Estonia has been going on for over ten years. Since 1993, the number of local governments has decreased from 255 to 227. Alongside the merging of the volunteers, the extent and necessity of the administrative-territorial reform has been discussed. Several projects for merging local governments have been developed – according to the most grandiose of those, the number of local governments would have decreased to 20 (15 rural municipalities and 5 towns). The compulsory merging of local governments has also been mentioned but it has not materialized as yet.

In the empirical part of the thesis, the author tackles the changes in the socio-economic situation of the merged local governments based on the statistical data of the Ministry of Finance and Statistics Estonia. The results of the analysis show that as a result of the merging that took place in 1999–2005, the economic situation of the merged local governments improved faster than that of the local governments with similar populations. The percentage of the income from income tax in the total revenue in the budget increased and the percentage of the income received from the state as benefits in the total revenue decreased faster in these local governments than in the local governments with a similar population.

The economic changes in the merged local governments were faster and more extensive than in the local governments with a similar population, the fast economic development being primarily caused by economies of scale. The social situation generally worsened in all the local governments, being especially quick in the local governments of the frontier counties – Põlvamaa, Valgamaa, Võrumaa and Ida-Virumaa.

One of the aims of the administrative-territorial reform is to make the administration of the local governments more effective. In 1999–2005, the percentage of general administrative costs in the total costs in the budget decreased considerably faster in the merged local governments than in the governments with a similar population. That shows that after the merging, the administration of the local governments became more effective than it was before the merging.

In conclusion, it can be said that the administrative-territorial reform is worth further efforts to work on it. Today, there are still too many small local governments that

cannot offer quality services in Estonia. Before taking action, however, it must certainly be analyzed thoroughly and at length which changes are efficient and which are not, because the result of a poorly planned reform can be considerably worse than not taking action at all.

Kasutatud kirjandus

Aan, A. 1892. Walla kogukonna seadus, Tartu, Olevik.

Annus, T. 2001. Riigiõigus: õpik kõrgkoolidele, Juura, Tallinn.

Bailey, S.J. 1999. Local Government Economics. Printiples and Practise. Manchester, New York: MacMillan.

Bennett, R. J. 1989. Stimul to Administrative Reform. Territory and Administration in Europe. London.

Bogason, P. 1995. Changes in Local Government in Scandinavia: Towards Organisational Differentiation? In Hesse, J., Toonen, T.A.J. (eds.) The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration. Vol. II/1995: 269-271.

Boyne, G. 1995. Population Size and Economies of Scale in Local Government. Policy and Politics vol 23, nr 3, pp 213-222.

Brown, C.V. & Jackson, P.M. 1994. Public Sector Economics. Blackwell, Oxford UK & Cambridge USA: 256.

Cavalcanti, C. 1995. Eesti kohalike omavalitsuste finantseerimine. Maailmapanga dokument: 12-45.

CDLR. 2001. The Size of Local and Regional Authorities: Its Impact on Service Delivery and Democratic Quality. Relationship Between the Size of Local and Regional Authorities and Their Effectiveness and Economy of their Action.

Cullis, J., Jones, P. 1992. Public Finance and Public Choice. England: McGraw-Hill Book Company Europe.

Dente, B., Kjellberg, F. 1988. Introduction. In Dente, B., Kjellberg, F. (eds.). The Dynamics of Institutional Change. Sage Modern Politics Series; Vol. 19. London: Sage: 1-18.

Drechsler, W. 2000. Eesti valdade haldusterritoriaalse reformi põhimõttelised küsimused, Riigikogu toimetised nr 2, lk. 145-150.

Drechsler, W. 2004. Valitsemine, hea valitsemine ja valitsus: Eesti haldussuutlikkuse juhtum. Konverentsi kogumikus: Valitsemine ja hea valitsemine: Illing, E., Pettai, V. Tallinn: Poliitika Uuringutekeskus PRAXIS: 46.

Dunleavy, P., O'Leary, B. 1995. Riigiteooriad. Liberaalse demokraatia poliitika. Tallinn: Külim: 310.

Estonica, 2009, Kohalik omavalitsus: mõiste, koht avallikus halduses ja ajalooline areng. http://www.estonica.org/est/lugu.html?menyy_id=1241&kateg=7&alam=33&leht=1, 22.03.2009.

Ginter, J. 1993. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus muutis kohaliku omavalitsuse korralduse alused. *Juridica*, nr 6, lk 123-124, Tartu.

Goldsmith, M. 1990. Local Autonomy: Theory and Practice. In King, D.S., Pierre, J. (eds) *Challenges to local Government*. London: Sage: 15-36.

Gustafsson, L., Svensson, A. 1999. The Public Sector in Sweden. *Public Sector Reform in Sweden*. Liber Ekonomi. Malmö.

Harder, E. 1973. *Local Government in Denmark*, Copenhagen: 132-154.

Heidenheimer, A. J., Hecl, H., Adams, C. T. 1995. Võrdlev halduspoliitika. Sotsiaalse valiku poliitika Ameerikas, Euroopas ja Jaapanis. Eesti Haldusjuhtimise Instituut: Tallinn: Külim

Hirmo, A. 2003. Eesti kohalike omavalitsuste sotsiaalmajandusliku potentsiaali analüüs, magistritöö, TÜ majandusteaduskond, Tartu.

Hood, C. 1991. A Public Management for All Seasons?, *Public Administration*, 69/1, pp 3-19.

Häggroth, S. et al. 1993. *Swedish Local Government. Traditions and Reforms*. Falköping. Gummessons Tryckeri AB.

Häggeroth, S. 2000. *Local Governance. The Case of Sweden*. Lund: Hjalmarson & Höhberg: 15.

ICPS, 2007. Administrative reform: Government stalls, ICPS holds public talks. ICPS newaletter. A publication of the International Centre of Policy Studies, #4 (351), 5 February 2007. <http://icps.com.ua/eng/publications/nl.html?2007>. 13.11.2008.

Jaanson, K. 1999. Kohalik omavalitsus ja haldussüsteemi diferentseeritud detsentraliseerimine. Magistritöö, Tartu Ülikool: Majandusteaduskond: 92.

Jens, J. 1932. Vallaomavalitsuse korraldusest, *Maaomavalitsus*, nr 4, Tallinn.

Jõgi, A. 2008. Kohalike omavalitsuste 2007. aasta eelarve täitmise tulude, kulude ja finantseerimistehingute analüüs (ülevaade). Rahandusministeerium, Kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise osakond, Tallinn.

Kala, H. 2001. Eesti omavalitsusüksuste hindamise strateegia 2001-2003. Tallinn 4-35.

Kalseth, J., Rattsø, J. 1995. Spending and overspending in local government administration: a minimum requirement approach applied to Norway. – *European Journal of Political Economy*, Vol 11, pp. 239-251.

King, D. 1996. A Model of optimum Local Authority Size. In Pola, G., France, G., Levaggi, R. (eds.) *Developments in Local Government Finance: Theory and Policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar: 55-76.

- Kirkert, W.J.M. 1997. Anglo-Saxon Public Management and European Governance: the Case of Dutch Administrative Reforms. In Lane, J.-E. (ed) Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems. London, Thousand Oaks, New Dehli: SAGE Publications: pp 168-187.
- Kiviniemi, M. 1998. Local Government Reforms and Structural Changes in Public Administration: The Finnish Case. In Dente, B. Kjellberg, F. (eds.) The Dynamics of Institutional Change. Sage Modern Politics Series: Vol. 19. London: Sage: 75-76.
- Kjellberg, F. 1988. Local Government Reforms and the Welfare State: Reorganization in Scandinavia. In Dente, B., Kjellberg, F. (eds.) The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies. Sage Modern Politics Series; Vol. 19. London: Sage: 39-69.
- Klasson, T. 1994. Rootsi haldusreformid. Miks ja kuidas nende läbiviimine toimus ning millised olid reformi tagajärjed? Tõlkija Sepping, M.
- Krepp, E. 1938. Valdade majanduslik olukord ja territoriaalne ümberkorraldus Eestis, Tallinn.
- Kõre, J. 2001. Haldusreform ja hoolekanne: avarduvad võimalused?, Sotsiaaltöö, nr 5, lk 32-33.
- Laar, M. 2000. Haldusreformi ideed ja praktika. Riigikogu Toimetised, 1406-5665, nr. 2, lk 40-46.
- Lane, J.-E. 1987. Tage. Sweden. In Central and Local Government Relation, ed. Edward C. Page and Michael J. Goldsmith. London SAGE Publication.
- Lane, J.-E. 1996. Avalik sektor. Kontseptsioonid, mudelid, lähenemisviisid. Tallinn: Külim: 250.
- Luhtala, A. 2001. Kohalike omavalitsuste halduskorralduse muudatused Soomes. III Eesti Soome Sõpruslinnade ja –valdade kokkutulek Tartus 5.-7-9.2001. Materjalide kogumik. Eesti Linnade Liit ja Suomen Kuntaliito. Tallinn: 37-40.
- Moor, L. & Murutar, A. 1999. Sotsiaal-majanduslik areng maapiirkondades II. Järg uurimusele Eesti maaühiskondturu ja riigi vahel. EPMÜ Maasotsioloogia ja Ühistegevuse Instituut.
- Murray, J. 2009. Budget. About.com: US Business Law/Taxes. <http://biztaxlaw.about.com/od/glossaryb/g/Budget.htm>, 22.03.2009.
- Mäeltsemees, S. 2000. Haldusreformist kohaliku omavalitsuse aspektist. Teaduskonverentsi materjalid. Tallinn: TTÜ humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituut: 7-14.
- Mäeltsemees, S. 2002. Kohalik omavalitsus ja regionaalpoliitika I. Euroopa integratsioon. Tallinn: TTÜ Kirjastus.

Mäeltsemees, S. 2004. Eesti regionaalhaldus ja selle täiustamise suundi. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikooli Kirjastus: 331-337.

NALAD. 1999. Kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalne reform Eestis – rollid, kriteeriumid, protseduurid ja toetusmehhanismid.

Nigol, A. 2003. Haldusterritoriaalne reform: Vabatahtlik ühinemine Otepää piirkonna näitel: magistritöö, TÜ sotsiaalteaduskond, Tartu.

Norton, A. 1991. Western European Local Government in Comparative Perspective. In Batley, R., Stoker, G. (eds.) Local Government in Europe. Trends and Developments. Houndmills, UK: Macmillan Education Ltd: 21-40.

Nurminen, E. 1989. Finland: Present and Future in Local Government (eds.) Bennet, R. Territory and Administration in Europe. London: 278-316.

Oitmaa, K., Rõigas, A. 1998. Territoorium ja administratsioon Euroopas. Lainurm, K-A. (Koost), Vald ja linn tahavad ühineda. I raamat. Ajalugu ja kogemusi. Tallinn: Jaan Tõnissoni Instituut: 53-91.

Pyndt, H. 1995. Taani kohalike omavalitsuste territoriaalne reform 1970.a. ning katse reformida pealinna 1995.a. Loengumaterjal. NALAD.

Pyndt, H. 2002. Taani kohalike omavalitsuste reformi põhjused – ja nende rakendatavus seoses kohalike omavalitsuste haldus-territoriaalse reformiga Eestis. Loengumaterjal. NALAD.

Quigley, J.M., Smolensky, E. 1995. Modern Public Finance. Cambridge, Massachusetts, and London: Harvard University Press, England:121.

Rahandusministeerium. 2009. Ülevaade kohaliku omavalitsuse eelarvekorraldusest. Rahandusministeeriumi kodulehekül, <http://www.fin.ee/index.php?id=4274>, 21.03.2009.

Randma, T., Annus, T. 2000. Haldusreformi müüdid. Riigikogu Toimetised, 2: 135-143.

Raudjärv, M. 1995. Sissejuhatus majanduspoliitikasse. Teoreetilised põhialused ja kategooriad. Tallinn: Mattimar AS: 89.

Reiljan, J., Timpmann, K. 2001. Eesti halduskorraldus arengu sõlmprobleemid. Harmoniseerimine ja vabadus Eesti Vabariigi majanduspoliitikas integreerumisel Euroopa liiduga: IX teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid (Tartu-Värska, 28.-30. juuni 2001), Tartu Ülikool, majanduspoliitika õppetool. Berliin; Tallinn: Berlin Verlag A. Spitz: Mattimar: 423–440.

Res Publica, Reformierakonna ja Rahvaliidu koalitsioonileping 2003. <http://www.riik.ee/et/valitsus/r3koalitsioon.htm>

Rosen, H.S. 1995. Public Finance 4th ed. Illinois: IRWIN: Homewood.

Scandinavian Regions Strive for Strong Regional Level Administrative Reform Processes and Have Different Outcomes. AER Seminar on Regionalism in Scandinavia Europe Day , Hamar 9. May 2007. www.a-e-r.org

Sharpe, L., J. 1988. Local Government Reorganization: General Theory and UK Practice. In Dente , B., Kjellberg, F. (eds.) The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies. Sage Modern Politics Series; Vol. 19. London: Sage: 89-129.

Siseministeeriumi kodulehekül, 2008a. Kohaliku omavalitsuse funktsioonid, <http://www.siseministeerium.ee/5979>, 26.02.2008.

Siseministeeriumi kodulehekül, 2008b. Haldusterritoriaalne korraldus, <http://www.siseministeerium.ee/5994>, 09.09.2008.

Siseministeerium, 2008c. Kohalik omavalitsus Eestis, Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakond, AS Vaba Maa.

Structure and Operation of Local and Regional Democracy- Denmark. Strasbourg: Council of Europe, 1993:9

Swianiewicz, P. 2002. Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services – International Context and Theoretical Framework. Swianiewicz, P (Ed), Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Budapest: Open Society Institute: 5-29.

Čapková, S. 2005. Local Government and Economic Development (Introduktion). Čapková, S. (ed). Local Government and Economic Development. Budapest: Open Society Institute: 692.

Terry, L. D. 1998. Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement. Public Administration Review 58: 3.

Tiit, E.-M. 2006. Eesti rahvastiku põhinäitajad aastail 2005-2006 Euroopa taustal. Rahvastikuministeerium.

Toonen, T.A.J. 2002. Administrative reform: Introduction. Handbook of Public Administration, eds. Peters, B.G., Pierre, J. London: Sage Publication: 465-466.

Tõnnisson, K. 2006. The Applicability of New Public Management Principles in Estonian Local Government, Doktoritöö, Tartu Ülikooli Sotsiaalteaduskond, TÜ kirjastus.

Ulst, E. 1996. Riigirahandus I. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Ulst, E. 2000. Eesti kohalike omavalitsuste tulubaasi analüüs. Leping LMJRI 10699, EMFA komponent PA-3 lõpparuanne, okt.

Uuet, L. 2002. Eesti haldusjaotus 20. sajandil. Teatmik, Tallinn, OÜ Greif.

Vainu, J. 1983. Aegridade korrelatsioon- ja regressioonanalüüs. Õppevahend Majandusteaduskonna üliõpilastele. Tartu Riiklik Ülikool.

Vainu, J., Vensel, V. 2004. Korrelatsioon- ja regressioonanalüüs: dünaamilised kogumid. Tallinna Tehnikaülikool. TTÜ Kirjastus.

Verheijen, T. 1998. Public Management in Central and Eastern Europe: The Nature of the Problem. Innovation in Public Management: Perspectives from East and West Europe, eds. Verheijen, T., Combees, D. Aldershot: Edward Elgar: 2007-219.

Vetter, A., Kersting, N. 2003a. Democracy Versus Efficiency Comparing Local Government Reforms Across Europe. Norbert Kersting, Angelika Vetter (eds.) Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency.-Opladen Germany: Leske-Budrich, 2003a.-P.11-28

Vetter, A., Kersting, N. 2003b. Reforming Local Government. Heading for Efficiency and Democracy. Norbert Kersting, Angelika Vetter (eds.). Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency.-Opladen Germany: Leske-Budrich, 2003b.-P.333-349.

Vilka, I. 2004. Local Government Reforms and Regional Development in Latvia. For Promotion to the Degree of Doctor of Economics (Dr.oec) University of Latvia. Faculty of Economics and Management. Riga: 17

Visor, A. 2007. Haldusterritoriaalne reform kohaliku omavalitsuse tasandil Karksi valla näitel: kohaliku omavalitsuste liitumise mõju kultuuri ja haridusteenuste kättesaadavusel, magistritöö, TÜ sotsiaalteaduskond, Tartu.

Walsh, K. 1996. Public Services, Efficiency and Local Democracy. In Desmond King and Gerry Stoker (eds.) Rethinking Local Democracy. England: Macmillan: 67-88.

Ajalehe artiklid

Alvela, A. 2004. „Jaan Õunapuu: valdasid ei sunnita ühinema,“ Äripäev, 18.08.2004.

Kallemets, K. 2001. „Mart Laar: haldusterritoriaalne reform lõpeb selle aasta jooksul,“ Äripäev, 25.01.2001

Kerssin, A. 2000. „Asmeri kava kogub toetust,“ Äripäev, 27.09.2000.

Pulver, A. 2001. „Haldusterritoriaalne matemaatika,“ Virumaa Teataja, 20.11.2001.

Rudi, A. 2009. „Reform nõuab Kiislerilt külanõukogudeplaani asemel uut kava,“ Postimees, 24.03.2009.

Toomsalu, Ü. 2000. „Mart Laar sõnastas teise valimisaasta suunad,“ Äripäev, 28.03.2000.

Toomsalu, Ü. 2001a. „Haldusreform võtab uue pöörde,“ Äripäev, 08.01.2001.

Toomsalu, Ü. 2001b. „Laar valmis lükkama haldusreformi määramatusse tulevikku,“ Äripäev, 10.04.2001.

Toomsalu, Ü. 2003. „Õunapuu haldusreform pühendub maakogudele,“ Äripäev, 17.07.2003.

Kasutatud seaduste loetelu

Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus (RT I 1995, 29, 356; 2006, 14, 111)

Eesti Vabariigi põhiseadus (RT 1992, 26, 349; 2007, 33, 210)

Euroopa Kohalike Omavalitsuste Harta (RT II 1994, 26, 95)

Kohalike maksude seadus (RT I 1994, 68, 1169; 2005, 57, 451)

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (RT I 1993, 37, 558; 2008, 53, 293)

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus (RT I 2002, 36, 220; 2009, 23, 144)

Kohalike omavalitsuste volikogu valimise seadus (RT 2002, 36, 220; 2009, 2, 5)

Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus (RT I 2004, 56, 399; 2008, 51, 285)

Linnaseadus (RT 1938, 43, 404)

Maakonnaseadus (RT 1938, 43, 405)

Maksukorralduse seadus (RT I 2002, 26, 150; 2009, 19, 114)

Tervishoiu teenuste korraldamise seadus (RT I 2001, 50, 284; 2006, 58, 439)

Töötü Sotsiaalse Kaitse Seadus (RT I 2000, 57, 371; 2005, 9, 34)

Valla- ja linnaeelarve seadus (RT I 1993, 42, 615; 2009, 15, 93)

Vallaseadus (RT 1937, 32, 310)

Statistiliste andmete allikad

Eesti piirkondlik statistika 1997. Aastakogumik. Statistikaamet, 1998.

Eesti piirkondlik statistika 1998. Aastakogumik. Statistikaamet, 1999.

Eesti piirkondlik statistika 1999. Aastakogumik. Statistikaamet, 2000.

Eesti piirkondlik statistika 2000. Aastakogumik. Statistikaamet, 2001.

Eesti piirkondlik statistika 2001. Aastakogumik. Statistikaamet, 2002.

Eesti piirkondlik statistika 2002. Aastakogumik. Statistikaamet, 2003.

Kohalike omavalitsuste eelarvete täitmise kuuaruanne 1997. Rahandusministeerium. Rahandusministeeriumi kodulehekül, <http://www.fin.ee/?id=12555>, 10.10.2008.

Kohalike omavalitsuste eelarvete täitmise kuuaruanne 1998. Rahandusministeerium. Rahandusministeeriumi kodulehekül, <http://www.fin.ee/?id=12555>, 10.10.2008.

Kohalike omavalitsuste eelarvete täitmise kuuaruanne 1999. Rahandusministeerium. Rahandusministeeriumi kodulehekül, <http://www.fin.ee/?id=12555>, 10.10.2008.

Kohalike omavalitsuste eelarvete täitmise kuuaruanne 2000. Rahandusministeerium. Rahandusministeeriumi kodulehekül, <http://www.fin.ee/?id=12555>, 10.10.2008.

Kohalike omavalitsuste eelarvete täitmise kuuaruanne 2001. Rahandusministeerium. Rahandusministeeriumi kodulehekül, <http://www.fin.ee/?id=12555>, 10.10.2008.

Kohalike omavalitsuste eelarvete täitmise kuuaruanne 2002. Rahandusministeerium. Rahandusministeeriumi kodulehekül, <http://www.fin.ee/?id=12555>, 10.10.2008.

Kohalike omavalitsuste eelarvete täitmise kuuaruanne 2003. Rahandusministeerium. Rahandusministeeriumi kodulehekül, <http://www.fin.ee/?id=12555>, 10.10.2008.

Kohalike omavalitsuste eelarvete täitmise kuuaruanne 2004. Rahandusministeerium. Rahandusministeeriumi kodulehekül, <http://www.fin.ee/?id=12555>, 10.10.2008.

Kohalike omavalitsuste eelarvete täitmise kuuaruanne 2005. Rahandusministeerium. Rahandusministeeriumi kodulehekül, <http://www.fin.ee/?id=12555>, 10.10.2008.

Kohalike omavalitsuste eelarvete täitmise kuuaruanne 2006. Rahandusministeerium. Rahandusministeeriumi kodulehekül, <http://www.fin.ee/?id=12555>, 10.10.2008.

Kohalike omavalitsuste eelarvete täitmise kuuaruanne 2007. Rahandusministeerium. Rahandusministeeriumi kodulehekül, <http://www.fin.ee/?id=12555>, 10.10.2008.

Kohalike omavalitsuste eelarvete täitmise kuuaruanne 2008. Rahandusministeerium. Rahandusministeeriumi kodulehekül, <http://www.fin.ee/?id=12555>, 02.03.2009.

Rahvastiku vanuskoosseis linnad ja maakonnad 1997. Aastakogumik. Statistikaamet.

Rahvastiku vanuskoosseis linnad ja maakonnad 1998. Aastakogumik. Statistikaamet.

Rahvastiku vanuskoosseis linnad ja maakonnad 1999. Aastakogumik. Statistikaamet.

Statistikaameti andmebaas, <http://www.stat.ee/valdkonnad>, 26.03.2009

Valdade rahvastik majapidamisarvestuse andmetel 1997. Aastakogumik. Statistikaamet.

Valdade rahvastik majapidamisarvestuse andmetel 1998. Aastakogumik. Statistikaamet.

Valdade rahvastik majapidamisarvestuse andmetel 1999. Aastakogumik. Statistikaamet.

LISAD

LISA 1. 1999–2005 liitunud kohalikud omavalitsused

1999. aastal liitunud kohalikud omavalitsused

Antsla vald - Antsla linn ja Antsla vald;

Kaarma vald – Kaarma vald ja Kuressaare vald;

Karksi vald – Karksi- Nuia linn ja Karksi vald;

Lihula vald – Lihula linn ja Lihula vald;

Otepää vald – Otepää linn ja Pühajärve vald;

Vihula vald – Vihula vald ja Võsu alev.

2002. aastal liitunud kohalikud omavalitsused

Anija vald – Anija vald ja Kehra linn;

Kohila vald – Kohila alev ja Kohila vald;

Märjamaa vald – Märjamaa vald ja Märjamaa alev ja Loodna vald;

Rapla vald – Rapla linn ja Rapla vald;

Räpina vald – Räpina linn ja Räpina vald.

2005. aastal liitunud kohalikud omavalitsused

Jõhvi vald – Jõhvi linn ja Jõhvi vald;

Kadrina vald - Saksi valla kolme küla — Kiku, Pariisi ja Salda — territooriumi arvamisega Kadrina valla koosseisu;

Kuusalu vald – Kuusalu vald ja Loksa vald;

Saarde vald – Kilingi-Nõmme linn, Saarde vald ja Tali vald;

Suure-Jaani vald – Olustvere vald, Suure-Jaani linn, Suure-Jaani vald ja Vastemõisa vald;

Tamsalu vald – Tamsalu linn ja Tamsalu vald;

Tapa vald – Lehtse valla, Saksi valla (v.a Kiku, Pariisi ja Salda küla) ja Tapa linna baasil. Eespool mainitud kolme küla territoorium arvati Kadrina valla koosseisu;

Türi vald – Kabala vald, Oisu vald, Türi vald ja Türi linn;

Väike-Maarja vald – Avanduse vald ja Väike-Maarja vald.

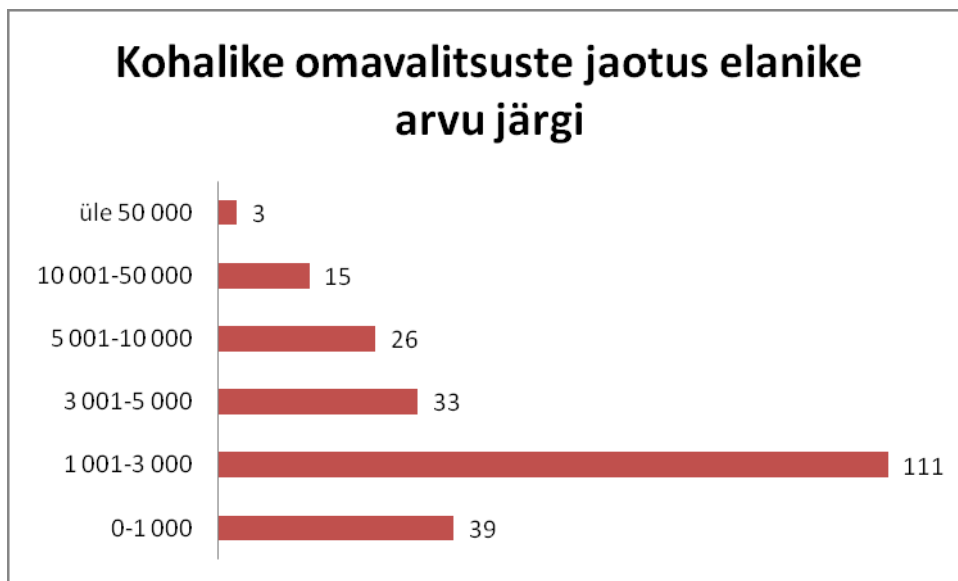
LISA 2. Liitunud ja nendega rahvaarvult sarnased kohalikud omavalitsused

Liitumise aasta	Liitumise järgne KOV	Liitunud KOV		Sarnane KOV		Rahvaarvu erinevus
		Nimi	Rahvaarv	Nimi	Rahvaarv	
1999	Antsla vald	Antsla vald	3 143	Vändra alev	3 143	0
		Antsla linn	1 599	Iisaku vald	1 617	18
	Kaarma vald	Kaarma vald	1 956	Tahkuranna vald	1 977	21
		Kuressaare vald	2 236	Puurmani vald	2 190	-46
	Karksi vald	Karksi vald	2 484	Käina vald	2 468	-16
		Karksi-Nuia linn	2 295	Puurmani vald	2 190	-105
	Lihula vald	Lihula vald	1 506	Emmaste vald	1 503	-3
		Lihula linn	1 742	Mäksa vald	1 739	-3
	Otepää vald	Otepää linn	2 438	Vastseliina vald	2 448	10
		Pühajärve vald	2 136	Laekvere vald	2 134	-2
	Vihula vald	Vihula vald	1 725	Urvaste vald	1 730	5
		Võsu alev	750	Tudulinna vald	721	-29
2002	Anija vald	Anija vald	3 149	Tõrva linn	3 168	19
		Kehra linn	3 214	Häädemeeste vald	3 176	-38
	Kohila vald	Kohila vald	2 534	Palamuse vald	2 525	-9
		Kohila alev	3 385	Nissi vald	3 337	-48
	Märjamaa vald	Loodna vald	1 104	Karula vald	1 132	28
		Märjamaa vald	3 317	Nissi vald	3 337	20
		Märjamaa alev	3 083	Ridala vald	3 048	-35
	Rapla vald	Rapla vald	3 840	Kunda linn	3 843	3
		Rapla linn	5 742	Vinni vald	5 698	-44
	Räpina vald	Räpina vald	2 839	Abja vald	2 846	7
		Räpina linn	2 938	Taebla vald	2 928	-10
2005	Jõhvi vald	Jõhvi vald	1 721	Mäksa vald	1 720	-1
		Jõhvi linn	11 533	Haapsalu linn	11 809	276
	Kadrina vald	Kadrina vald	5 134	Kehtna vald	5 181	47
	Kuusalu vald	Kuusalu vald	4 626	Põltsamaa vald	4 567	-59
		Loksa vald	1 756	Raikküla vald	1 759	3
	Saarde vald	Kilingi-Nõmme linn	2 159	Vastseliina vald	2 152	-7
		Saarde vald	2 334	Puhja vald	2 336	2
		Tali vald	735	Noarootsi vald	738	3
	Suure-Jaani vald	Olustvere vald	1 602	Tõstamaa vald	1 605	3
		Suure-Jaani vald	2 263	Rakvere vald	2 288	25
		Suure-Jaani linn	1 252	Roosna-Alliku vald	1 250	-2
		Vastemõisa vald	1 130	Lüganuse vald	1 133	3
	Tamsalu vald	Tamsalu vald	2 055	Orissaare vald	2 058	3
		Tamsalu linn	2 586	Kanepi vald	2 579	-7
	Tapa vald	Lehtse vald	1 594	Valgjärve vald	1 592	-2
		Saksi vald	1 176	Palupera vald	1 174	-2
		Tapa linn	6 585	Põlva linn	6 506	-79
	Türi vald	Kabala vald	1 022	Surju vald	1 022	0
		Oisu vald	1 321	Koonga vald	1 331	10
		Türi vald	2 883	Haljala vald	2 849	-34
		Türi linn	6 147	Jõgeva linn	6 368	221
	Väike-Maarja vald	Avanduse vald	982	Taheva vald	981	-1
		Väike-Maarja vald	4 506	Põltsamaa vald	4 567	61

LISA 3. Sotsiaalsete ja majanduslike näitajate võrdlustabeli koostamise loogika

Kood	Kirjeldus	Näitaja	Järjestus (alates...)
N01	Rahvaarv	Sotsiaalne näitaja	suuremast
N02	Asustustihedus	Sotsiaalne näitaja	suuremast
N03	Ülalpeetavate määr 100 elaniku kohta	Sotsiaalne näitaja	väiksemast
N04	Loomulik iive 100 elaniku kohta	Sotsiaalne näitaja	suuremast
N05	Demograafiline tööturusurve indeks	Sotsiaalne näitaja	suuremast
N06	Toimetuleku toetust saanud perede osakaal	Sotsiaalne näitaja	väiksemast
N07	Sotsiaaltoetused ühe elaniku kohta	Sotsiaalne näitaja	väiksemast
N08	Tulumaks ühe elaniku kohta	Majanduslik näitaja	suuremast
N09	Tulumaks kogutuludest	Majanduslik näitaja	suuremast
N10	Majandustegevusest saadud tulu ühe elaniku kohta	Majanduslik näitaja	suuremast
N11	Majandustegevusest saadud tulu osakaal kogutuludest	Majanduslik näitaja	suuremast
N12	Toetustena saadud tulu ühe elaniku kohta	Majanduslik näitaja	väiksemast
N13	Toetustena saadud tulu osakaal kogu tuludest	Majanduslik näitaja	väiksemast
N14	Omatulu osakaal kogukuludest	Majanduslik näitaja	suuremast
N15	Võetud laen ühe elaniku kohta	Majanduslik näitaja	väiksemast
N16	Üldvalitsemiskulud ühe elaniku kohta	Majanduslik näitaja	väiksemast
N17	Üldvalitsemiskulude osakaal kogukuludest	Majanduslik näitaja	väiksemast
N18	Majanduskulud ühe elaniku kohta	Majanduslik näitaja	suuremast
N19	Majanduskulud kogu kuludest	Majanduslik näitaja	suuremast
N20	Kultuuri, spordi ja vabaaja kulud ühe elaniku kohta	Majanduslik näitaja	suuremast
N21	Kultuuri, spordi ja vabaaja kulude osakaal kogukuludest	Majanduslik näitaja	suuremast
N22	Hariduskulud ühe elaniku kohta	Majanduslik näitaja	suuremast
N23	Hariduskulude osakaal kogukuludest	Majanduslik näitaja	suuremast
N24	Sotsiaalkaitse kulud ühe elaniku kohta	Majanduslik näitaja	suuremast
N25	Sotsiaalkaitse kulude osakaal kogukuludest	Majanduslik näitaja	suuremast
N26	Tervishoiukulud ühe elaniku kohta	Majanduslik näitaja	suuremast
N27	Tervishoiu kulude osakaal kogukuludest	Majanduslik näitaja	suuremast
N28	Tagasimakstud laen ühe elaniku kohta	Majanduslik näitaja	suuremast

LISA 4. Kohalike omavalitsuste jaotus elanike arvu järgi



Allikas: Rahvastikuregister (02.10.2008 seisuga).

LISA 5. Kohalike omavalitsuste keskmise pindala, rahvaarvu ja asustustiheduse muutused 1997. ja 2008. aastal maakondade lõikes

Maakonnad	KOV-ide arv 2008	KOV arvu vähenemine 1997-2008	KOV-i keskmine pindala		KOV-i keskmine rahvaarv		Asustustihedus	
			1997	2008	1997	2008	1997	2008
HARJUMAA	24	-2	166,66	180,55	20 623	21 803	123,74	120,76
HIIUMAA	5	0	204,65	204,65	2 383	2 024	11,65	9,89
IDA-VIRUMAA	22	-1	146,26	152,91	8 689	7 760	59,41	50,75
JÕGEVAMAA	13	0	200,29	200,29	3 181	2 840	15,88	14,18
JÄRVAMAA	12	-4	163,93	204,97	2 668	3 017	16,27	14,72
LÄÄNE MAAKOND	12	-1	183,32	198,6	2 470	2 296	13,47	11,56
LÄÄNE-VIRUMAA	15	-4	182,35	241,85	3 972	4 492	21,79	18,57
PÕLVAMAA	14	-1	144,32	154,63	2 415	2 227	16,73	14,4
PÄRNUMAA	21	-2	208,99	228,89	4 367	4 217	20,9	18,42
RAPLAMAA	10	-4	212,84	297,97	2 795	3 668	13,13	12,31
SAAREMAA	16	-1	172,16	182,64	2 357	2 178	13,69	11,92
TARTUMAA	22	0	136,03	136,03	6 908	6 786	50,78	49,88
VALGAMAA	13	-1	145,97	157,19	2 811	2 636	19,26	16,77
VILJANDIMAA	15	-5	171,35	228,17	3 146	3 725	18,36	16,33
VÕRUMAA	13	-1	164,67	177,34	3 138	2 929	19,06	16,51
KOKKU	227	-27	171,03	191,33	5 723	5 907	33,46	30,87

Allikas: Eesti Statistikaamet.

LISA 6. Korrelatsioonikordajad.

Periood 1997–1999 (I osa)

	O1	N01	N02	N03	N04	N05	N06	N07	N08	N09	N10	N11	N12	N13	N14	N15
O1	1	-0,111	-0,077	0,371	-0,240	-0,227	0,342	0,411	-0,471	-0,477	-0,002	-0,049	0,194	0,497	-0,483	0,122
N01	-0,111	1	0,509	-0,194	0,055	-0,094	-0,121	-0,052	0,262	0,317	-0,015	0,010	-0,097	-0,262	0,206	-0,006
N02	-0,077	0,509	1	-0,384	0,168	-0,164	-0,107	-0,070	0,450	0,471	0,008	0,091	-0,122	-0,317	0,220	-0,070
N03	0,371	-0,194	-0,384	1	-0,536	-0,161	0,128	0,289	-0,599	-0,612	-0,034	-0,111	0,158	0,487	-0,443	0,045
N04	-0,240	0,055	0,168	-0,536	1	0,601	-0,059	-0,276	0,376	0,418	-0,036	0,021	-0,248	-0,359	0,346	-0,199
N05	-0,227	-0,094	-0,164	-0,161	0,601	1	-0,018	-0,140	0,103	0,148	-0,116	-0,070	-0,094	-0,158	0,193	-0,132
N06	0,342	-0,121	-0,107	0,128	-0,059	-0,018	1	0,709	-0,353	-0,360	-0,070	-0,130	0,102	0,377	-0,364	0,039
N07	0,411	-0,052	-0,070	0,289	-0,276	-0,140	0,709	1	-0,383	-0,468	-0,068	-0,158	0,332	0,509	-0,492	0,244
N08	-0,471	0,262	0,450	-0,599	0,376	0,103	-0,353	-0,383	1	0,844	0,064	0,153	-0,115	-0,727	0,659	0,091
N09	-0,477	0,317	0,471	-0,612	0,418	0,148	-0,360	-0,468	0,844	1	-0,150	-0,033	-0,401	-0,771	0,710	-0,243
N10	-0,002	-0,015	0,008	-0,034	-0,036	-0,116	-0,070	-0,068	0,064	-0,150	1	0,922	-0,072	-0,378	0,388	0,285
N11	-0,049	0,010	0,091	-0,111	0,021	-0,070	-0,130	-0,158	0,153	-0,033	0,922	1	-0,171	-0,516	0,519	0,200
N12	0,194	-0,097	-0,122	0,158	-0,248	-0,094	0,102	0,332	-0,115	-0,401	-0,072	-0,171	1	0,496	-0,486	0,771
N13	0,497	-0,262	-0,317	0,487	-0,359	-0,158	0,377	0,509	-0,727	-0,771	-0,378	-0,516	0,496	1	-0,967	0,136
N14	-0,483	0,206	0,220	-0,443	0,346	0,193	-0,364	-0,492	0,659	0,710	0,388	0,519	-0,486	-0,967	1	-0,177
N15	0,122	-0,006	-0,070	0,045	-0,199	-0,132	0,039	0,244	0,091	-0,243	0,285	0,200	0,771	0,136	-0,177	1
N16	0,051	-0,112	-0,203	0,263	-0,399	-0,264	-0,071	0,137	-0,063	-0,348	0,194	0,098	0,747	0,225	-0,210	0,685
N17	-0,020	-0,168	-0,354	0,338	-0,371	-0,207	-0,100	-0,083	-0,285	-0,228	-0,069	-0,092	0,012	0,124	-0,047	-0,070
N18	0,041	0,020	0,038	-0,071	-0,098	-0,064	-0,056	0,143	0,180	-0,105	0,156	0,112	0,874	0,082	-0,089	0,793
N19	-0,079	0,174	0,287	-0,257	0,087	-0,096	-0,186	-0,108	0,372	0,188	0,261	0,346	0,258	-0,275	0,255	0,320
N20	0,072	0,003	0,143	-0,096	-0,037	-0,086	-0,038	0,044	0,131	-0,102	0,442	0,369	0,307	-0,051	0,017	0,414
N21	0,031	0,042	0,209	-0,166	0,062	-0,015	-0,057	-0,066	0,079	0,125	0,097	0,115	-0,121	-0,115	0,091	-0,076
N22	0,007	-0,053	-0,035	0,054	0,047	0,061	0,067	0,058	0,041	-0,230	0,238	0,118	0,195	0,171	-0,229	0,275
N23	-0,028	-0,030	-0,051	0,002	0,238	0,262	0,074	-0,043	-0,040	0,029	-0,177	-0,237	-0,132	0,115	-0,156	-0,154
N24	0,117	-0,089	-0,161	0,220	-0,270	0,122	0,281	0,410	-0,194	-0,360	0,088	0,020	0,192	0,261	-0,254	0,245
N25	0,189	-0,087	-0,206	0,216	-0,200	-0,034	0,350	0,422	-0,323	-0,251	-0,151	-0,181	-0,047	0,254	-0,205	-0,078
N26	0,031	0,029	0,068	0,056	-0,144	-0,226	-0,013	0,061	0,027	-0,074	0,261	0,284	0,053	-0,076	0,056	0,165
N27	0,032	0,052	0,096	0,004	-0,077	-0,174	-0,033	-0,016	0,022	0,039	0,085	0,126	-0,078	-0,099	0,090	-0,008
N28	0,173	-0,121	-0,295	0,187	-0,119	-0,078	0,026	0,045	-0,201	-0,101	-0,150	-0,176	0,051	0,169	-0,119	-0,052

Period 1997–1999 (II osa)

	N16	N17	N18	N19	N20	N21	N22	N23	N24	N25	N26	N27	N28
O1	0,051	-0,020	0,041	-0,079	0,072	0,031	0,007	-0,028	0,117	0,189	0,031	0,032	0,173
N01	-0,112	-0,168	0,020	0,174	0,003	0,042	-0,053	-0,030	-0,089	-0,087	0,029	0,052	-0,121
N02	-0,203	-0,354	0,038	0,287	0,143	0,209	-0,035	-0,051	-0,161	-0,206	0,068	0,096	-0,295
N03	0,263	0,338	-0,071	-0,257	-0,096	-0,166	0,054	0,002	0,220	0,216	0,056	0,004	0,187
N04	-0,399	-0,371	-0,098	0,087	-0,037	0,062	0,047	0,238	-0,270	-0,200	-0,144	-0,077	-0,119
N05	-0,264	-0,207	-0,064	-0,096	-0,086	-0,015	0,061	0,262	-0,122	-0,034	-0,226	-0,174	-0,078
N06	-0,071	-0,100	-0,056	-0,186	-0,038	-0,057	0,067	0,074	0,281	0,350	-0,013	-0,033	0,026
N07	0,137	-0,083	0,143	-0,108	0,044	-0,066	0,058	-0,043	0,410	0,422	0,061	-0,016	0,045
N08	-0,063	-0,285	0,180	0,372	0,131	0,079	0,041	-0,040	-0,194	-0,323	0,027	0,022	-0,201
N09	-0,348	-0,228	-0,105	0,188	-0,102	0,125	-0,230	0,029	-0,360	-0,251	-0,074	0,039	-0,101
N10	0,194	-0,069	0,156	0,261	0,442	0,097	0,238	-0,177	0,088	-0,151	0,261	0,085	-0,150
N11	0,098	-0,092	0,112	0,346	0,369	0,115	0,118	-0,237	0,020	-0,181	0,284	0,126	-0,176
N12	0,747	0,012	0,874	0,258	0,307	-0,121	0,195	-0,132	0,192	-0,047	0,053	-0,078	0,051
N13	0,225	0,124	0,082	-0,275	-0,051	-0,115	0,171	0,115	0,261	0,254	-0,076	-0,099	0,169
N14	-0,210	-0,047	-0,089	0,255	0,017	0,091	-0,229	-0,156	-0,254	-0,205	0,056	0,090	-0,119
N15	0,685	-0,070	0,793	0,320	0,414	-0,076	0,275	-0,154	0,245	-0,078	0,165	-0,008	-0,052
N16	1	0,531	0,740	0,287	0,239	-0,198	0,002	-0,398	0,113	-0,148	0,199	0,017	0,048
N17	0,531	1	-0,041	-0,147	-0,237	-0,205	-0,373	-0,386	-0,075	0,005	0,039	0,035	0,187
N18	0,740	-0,041	1	0,579	0,372	-0,083	-0,004	-0,334	0,017	-0,203	0,105	-0,031	0,016
N19	0,287	-0,147	0,579	1	0,155	-0,106	-0,242	-0,583	-0,176	-0,320	0,124	0,021	-0,055
N20	0,239	-0,237	0,372	0,155	1	0,771	0,103	-0,265	-0,004	-0,251	0,047	-0,057	-0,131
N21	-0,198	-0,205	-0,083	-0,106	0,771	1	-0,195	-0,217	-0,190	-0,177	-0,065	-0,026	-0,076
N22	0,002	-0,373	-0,004	-0,242	0,103	-0,195	1	0,689	0,138	-0,206	0,039	-0,089	-0,233
N23	-0,398	-0,386	-0,334	-0,583	-0,265	-0,217	0,689	1	-0,142	-0,162	-0,139	-0,093	-0,071
N24	0,113	-0,075	0,017	-0,176	-0,004	-0,190	0,138	-0,142	1	0,825	0,004	-0,082	-0,016
N25	-0,148	0,005	-0,203	-0,320	-0,251	-0,177	-0,206	-0,162	0,825	1	-0,130	-0,095	0,111
N26	0,199	0,039	0,105	0,124	0,047	-0,065	0,039	-0,139	0,004	-0,130	1	0,923	-0,142
N27	0,017	0,035	-0,031	0,021	-0,057	-0,026	-0,089	-0,093	-0,082	-0,095	0,923	1	-0,101
N28	0,048	0,187	0,016	-0,055	-0,131	-0,076	-0,233	-0,071	-0,016	0,111	-0,142	-0,101	1

Period 2000–2002 (I osa)

	O1	N01	N02	N03	N04	N05	N06	N07	N08	N09	N10	N11	N12	N13	N14	N15
O1	1	-0,112	-0,089	0,384	-0,266	-0,179	0,427	0,407	-0,528	-0,500	-0,048	-0,127	0,268	0,534	-0,485	0,123
N01	-0,112	1	0,527	-0,217	0,090	-0,090	-0,052	-0,009	0,220	0,181	0,071	0,145	-0,115	-0,211	0,171	0,030
N02	-0,089	0,527	1	-0,336	0,175	-0,097	-0,040	0,051	0,389	0,292	0,059	0,140	-0,079	-0,180	0,127	-0,014
N03	0,384	-0,217	-0,336	1	-0,538	-0,211	0,217	0,166	-0,535	-0,600	-0,052	-0,144	0,290	0,494	-0,457	0,090
N04	-0,266	0,090	0,175	-0,538	1	0,593	-0,175	-0,228	0,443	0,515	-0,028	0,057	-0,371	-0,436	0,405	-0,199
N05	-0,179	-0,090	-0,097	-0,211	0,593	1	-0,019	-0,084	0,190	0,212	-0,126	-0,066	-0,101	-0,167	0,183	-0,123
N06	0,427	-0,052	-0,040	0,217	-0,175	-0,019	1	0,882	-0,415	-0,459	-0,070	-0,159	0,228	0,459	-0,427	0,088
N07	0,407	-0,009	0,051	0,166	-0,228	-0,084	0,882	1	-0,349	-0,409	-0,006	-0,088	0,213	0,397	-0,362	0,089
N08	-0,528	0,220	0,389	-0,535	0,443	0,190	-0,415	-0,349	1	0,826	0,075	0,182	-0,189	-0,702	0,609	0,104
N09	-0,500	0,181	0,292	-0,600	0,515	0,212	-0,459	-0,409	0,826	1	-0,163	-0,012	-0,538	-0,737	0,691	-0,282
N10	-0,048	0,071	0,059	-0,052	-0,028	-0,126	-0,070	-0,006	0,075	-0,163	1	0,916	-0,016	-0,416	0,391	0,444
N11	-0,127	0,145	0,140	-0,144	0,057	-0,066	-0,159	-0,088	0,182	-0,012	0,916	1	-0,184	-0,583	0,565	0,323
N12	0,268	-0,115	-0,079	0,290	-0,371	-0,101	0,228	0,213	-0,189	-0,538	-0,016	-0,184	1	0,606	-0,605	0,614
N13	0,534	-0,211	-0,180	0,494	-0,436	-0,167	0,459	0,397	-0,702	-0,737	-0,416	-0,583	0,606	1	-0,962	0,066
N14	-0,485	0,171	0,127	-0,457	0,405	0,183	-0,427	-0,362	0,609	0,691	0,391	0,565	-0,605	-0,962	1	-0,149
N15	0,123	0,030	-0,014	0,090	-0,199	-0,123	0,088	0,089	0,104	-0,282	0,444	0,323	0,614	0,066	-0,149	1
N16	0,019	-0,090	-0,196	0,204	-0,349	-0,176	-0,012	-0,010	-0,024	-0,327	0,296	0,170	0,721	0,129	-0,132	0,623
N17	-0,022	-0,163	-0,387	0,264	-0,352	-0,211	-0,074	-0,113	-0,288	-0,179	-0,037	-0,049	0,050	0,039	0,048	-0,042
N18	0,001	0,104	0,137	0,004	-0,133	-0,147	-0,077	-0,017	0,218	-0,129	0,466	0,416	0,576	-0,091	0,059	0,621
N19	-0,076	0,186	0,250	-0,112	0,006	-0,142	-0,154	-0,079	0,237	0,101	0,346	0,459	0,057	-0,316	0,323	0,201
N20	-0,017	0,035	0,179	-0,117	-0,017	-0,073	-0,028	-0,009	0,174	-0,105	0,383	0,285	0,397	-0,010	-0,046	0,437
N21	-0,014	0,062	0,274	-0,223	0,088	-0,061	-0,059	-0,029	0,152	0,100	0,110	0,104	0,014	-0,060	0,020	0,026
N22	-0,052	-0,051	-0,003	0,040	-0,006	0,125	0,045	0,017	0,178	-0,206	0,268	0,096	0,463	0,119	-0,231	0,537
N23	-0,046	-0,095	-0,093	-0,027	0,239	0,312	-0,004	-0,080	0,032	0,058	-0,258	-0,351	-0,052	0,166	-0,236	-0,084
N24	0,231	-0,018	-0,047	0,270	-0,314	-0,162	0,453	0,504	-0,217	-0,359	0,164	0,121	0,195	0,207	-0,199	0,253
N25	0,284	-0,029	-0,097	0,190	-0,223	-0,109	0,450	0,495	-0,322	-0,200	-0,125	-0,101	-0,062	0,203	-0,121	-0,113
N26	0,013	0,037	-0,010	0,130	-0,126	-0,152	-0,094	-0,090	-0,070	-0,151	0,135	0,119	0,139	0,062	-0,046	0,056
N27	0,011	0,027	-0,024	0,066	-0,054	-0,068	-0,079	-0,087	-0,061	-0,079	0,034	0,042	0,043	0,038	-0,008	-0,066
N28	0,157	-0,125	-0,277	0,110	-0,092	-0,104	0,043	0,014	-0,210	-0,069	-0,100	-0,124	0,016	0,100	-0,089	-0,068

Period 2000–2002 (II osa)

	N16	N17	N18	N19	N20	N21	N22	N23	N24	N25	N26	N27	N28
O1	0,019	-0,022	0,001	-0,076	-0,017	-0,014	-0,052	-0,046	0,231	0,284	0,013	0,011	0,157
N01	-0,090	-0,163	0,104	0,186	0,035	0,062	-0,051	-0,095	-0,018	-0,029	0,037	0,027	-0,125
N02	-0,196	-0,387	0,137	0,250	0,179	0,274	-0,003	-0,093	-0,047	-0,097	-0,010	-0,024	-0,277
N03	0,204	0,264	0,004	-0,112	-0,117	-0,223	0,040	-0,027	0,270	0,190	0,130	0,066	0,110
N04	-0,349	-0,352	-0,133	0,006	-0,017	0,088	-0,006	0,239	-0,314	-0,223	-0,126	-0,054	-0,092
N05	-0,176	-0,211	-0,147	-0,142	-0,073	-0,061	0,125	0,312	-0,162	-0,109	-0,152	-0,068	-0,104
N06	-0,012	-0,074	-0,077	-0,154	-0,028	-0,059	0,045	-0,004	0,453	0,450	-0,094	-0,079	0,043
N07	-0,010	-0,113	-0,017	-0,079	-0,009	-0,029	0,017	-0,080	0,504	0,495	-0,090	-0,087	0,014
N08	-0,024	-0,288	0,218	0,237	0,174	0,152	0,178	0,032	-0,217	-0,322	-0,070	-0,061	-0,210
N09	-0,327	-0,179	-0,129	0,101	-0,105	0,100	-0,206	0,058	-0,359	-0,200	-0,151	-0,079	-0,069
N10	0,296	-0,037	0,466	0,346	0,383	0,110	0,268	-0,258	0,164	-0,125	0,135	0,034	-0,100
N11	0,170	-0,049	0,416	0,459	0,285	0,104	0,096	-0,351	0,121	-0,101	0,119	0,042	-0,124
N12	0,721	0,050	0,576	0,057	0,397	0,014	0,463	-0,052	0,195	-0,062	0,139	0,043	0,016
N13	0,129	0,039	-0,091	-0,316	-0,010	-0,060	0,119	0,166	0,207	0,203	0,062	0,038	0,100
N14	-0,132	0,048	0,059	0,323	-0,046	0,020	-0,231	-0,236	-0,199	-0,121	-0,046	-0,008	-0,089
N15	0,623	-0,042	0,621	0,201	0,437	0,026	0,537	-0,084	0,253	-0,113	0,056	-0,066	-0,068
N16	1	0,536	0,718	0,234	0,313	-0,090	0,256	-0,325	0,050	-0,175	0,108	0,011	0,098
N17	0,536	1	0,047	0,007	-0,179	-0,232	-0,342	-0,396	-0,112	0,025	-0,008	-0,008	0,242
N18	0,718	0,047	1	0,733	0,357	-0,007	0,154	-0,483	-0,002	-0,237	0,148	0,017	0,009
N19	0,234	0,007	0,733	1	0,081	-0,062	-0,258	-0,676	-0,096	-0,148	0,076	-0,017	0,006
N20	0,313	-0,179	0,357	0,081	1	0,804	0,216	-0,267	-0,060	-0,281	0,090	0,017	-0,117
N21	-0,090	-0,232	-0,007	-0,062	0,804	1	-0,123	-0,254	-0,217	-0,236	0,035	0,030	-0,119
N22	0,256	-0,342	0,154	-0,258	0,216	-0,123	1	0,584	0,172	-0,277	-0,025	-0,091	-0,187
N23	-0,325	-0,396	-0,483	-0,676	-0,267	-0,254	0,584	1	-0,136	-0,231	-0,199	-0,157	-0,092
N24	0,050	-0,112	-0,002	-0,096	-0,060	-0,217	0,172	-0,136	1	0,830	-0,042	-0,063	-0,026
N25	-0,175	0,025	-0,237	-0,148	-0,281	-0,236	-0,277	-0,231	0,830	1	-0,120	-0,069	0,078
N26	0,108	-0,008	0,148	0,076	0,090	0,035	-0,025	-0,199	-0,042	-0,120	1	0,953	-0,047
N27	0,011	-0,008	0,017	-0,017	0,017	0,030	-0,091	-0,157	-0,063	-0,069	0,953	1	-0,042
N28	0,098	0,242	0,009	0,006	-0,117	-0,119	-0,187	-0,092	-0,026	0,078	-0,047	-0,042	1

Period 2003–2005 (I osa)

	O1	N01	N02	N03	N04	N05	N06	N07	N08	N09	N10	N11	N12	N13	N14	N15
O1	1	-0,120	-0,061	0,352	-0,255	-0,092	0,353	0,410	-0,495	-0,486	-0,027	-0,084	0,211	0,517	-0,470	0,114
N01	-0,120	1	0,548	-0,182	0,104	-0,122	-0,063	-0,045	0,159	0,176	0,032	0,090	-0,078	-0,183	0,144	0,010
N02	-0,061	0,548	1	-0,268	0,133	-0,148	-0,026	0,020	0,237	0,238	0,029	0,110	-0,069	-0,151	0,110	0,013
N03	0,352	-0,182	-0,268	1	-0,599	-0,230	0,276	0,252	-0,443	-0,579	0,029	-0,070	0,259	0,487	-0,457	0,210
N04	-0,255	0,104	0,133	-0,599	1	0,419	-0,245	-0,283	0,546	0,433	0,033	0,028	0,133	-0,365	0,369	0,073
N05	-0,092	-0,122	-0,148	-0,230	0,419	1	-0,020	-0,018	0,078	0,129	-0,116	-0,090	-0,080	-0,077	0,052	-0,133
N06	0,353	-0,063	-0,026	0,276	-0,245	-0,020	1	0,832	-0,391	-0,454	-0,021	-0,074	0,219	0,418	-0,397	0,091
N07	0,410	-0,045	0,020	0,252	-0,283	-0,018	0,832	1	-0,429	-0,474	0,050	-0,012	0,173	0,414	-0,387	0,053
N08	-0,495	0,159	0,237	-0,443	0,546	0,078	-0,391	-0,429	1	0,754	0,024	0,037	0,005	-0,644	0,648	0,163
N09	-0,486	0,176	0,238	-0,579	0,433	0,129	-0,454	-0,474	0,754	1	-0,241	-0,135	-0,439	-0,727	0,688	-0,304
N10	-0,027	0,032	0,029	0,029	0,033	-0,116	-0,021	0,050	0,024	-0,241	1	0,932	0,024	-0,385	0,398	0,431
N11	-0,084	0,090	0,110	-0,070	0,028	-0,090	-0,074	-0,012	0,037	-0,135	0,932	1	-0,135	-0,508	0,512	0,316
N12	0,211	-0,078	-0,069	0,259	0,133	-0,080	0,219	0,173	0,005	-0,439	0,024	-0,135	1	0,508	-0,446	0,549
N13	0,517	-0,183	-0,151	0,487	-0,365	-0,077	0,418	0,414	-0,644	-0,727	-0,385	-0,508	0,508	1	-0,971	0,067
N14	-0,470	0,144	0,110	-0,457	0,369	0,052	-0,397	-0,387	0,648	0,688	0,398	0,512	-0,446	-0,971	1	-0,051
N15	0,114	0,010	0,013	0,210	0,073	-0,133	0,091	0,053	0,163	-0,304	0,431	0,316	0,549	0,067	-0,051	1
N16	-0,012	-0,081	-0,167	0,283	0,094	-0,163	0,119	0,026	0,160	-0,279	0,216	0,053	0,813	0,162	-0,104	0,588
N17	-0,067	-0,138	-0,309	0,277	-0,183	-0,170	0,074	-0,031	-0,063	-0,074	-0,087	-0,155	0,203	0,037	0,020	0,068
N18	-0,003	0,089	0,065	0,276	-0,035	-0,267	0,055	0,062	0,119	-0,220	0,499	0,393	0,375	-0,040	0,049	0,537
N19	-0,047	0,165	0,155	0,076	-0,011	-0,225	-0,017	0,011	0,121	0,001	0,303	0,316	0,071	-0,177	0,181	0,247
N20	0,033	0,022	0,146	-0,044	0,206	-0,111	0,037	0,058	0,201	-0,160	0,348	0,251	0,458	0,032	-0,047	0,437
N21	0,014	0,054	0,228	-0,165	0,110	-0,112	-0,035	0,009	0,095	0,063	0,061	0,058	0,023	-0,025	-0,018	0,021
N22	-0,035	-0,089	-0,036	-0,009	0,256	0,198	-0,047	-0,065	0,257	-0,228	0,284	0,148	0,512	0,113	-0,124	0,471
N23	-0,030	-0,129	-0,105	-0,230	0,167	0,396	-0,170	-0,188	0,019	0,118	-0,259	-0,271	-0,138	0,092	-0,112	-0,253
N24	0,167	-0,004	-0,046	0,319	-0,206	-0,116	0,336	0,364	-0,210	-0,383	0,223	0,214	0,131	0,157	-0,139	0,263
N25	0,241	0,000	-0,051	0,230	-0,233	-0,055	0,376	0,412	-0,332	-0,246	-0,037	0,027	-0,069	0,155	-0,124	-0,049
N26	-0,057	0,025	-0,035	0,262	-0,274	-0,237	0,048	-0,014	-0,057	-0,159	0,035	0,045	0,093	0,063	-0,053	0,142
N27	-0,045	0,024	-0,033	0,195	-0,271	-0,193	0,025	-0,013	-0,086	-0,111	-0,001	0,039	0,010	0,008	0,005	0,029
N28	0,178	-0,195	-0,215	0,086	-0,084	-0,036	0,079	0,046	-0,213	-0,098	-0,086	-0,107	0,044	0,134	-0,167	-0,073

Period 2003–2005 (II osa)

	N16	N17	N18	N19	N20	N21	N22	N23	N24	N25	N26	N27	N28
O1	-0,012	-0,067	-0,003	-0,047	0,033	0,014	-0,035	-0,030	0,167	0,241	-0,057	-0,045	0,178
N01	-0,081	-0,138	0,089	0,165	0,022	0,054	-0,089	-0,129	-0,004	0,000	0,025	0,024	-0,195
N02	-0,167	-0,309	0,065	0,155	0,146	0,228	-0,036	-0,105	-0,046	-0,051	-0,035	-0,033	-0,215
N03	0,283	0,277	0,276	0,076	-0,044	-0,165	-0,009	-0,230	0,319	0,230	0,262	0,195	0,086
N04	0,094	-0,183	-0,035	-0,011	0,206	0,110	0,256	0,167	-0,206	-0,233	-0,274	-0,271	-0,084
N05	-0,163	-0,170	-0,267	-0,225	-0,111	-0,112	0,198	0,396	-0,116	-0,055	-0,237	-0,193	-0,036
N06	0,119	0,074	0,055	-0,017	0,037	-0,035	-0,047	-0,170	0,336	0,376	0,048	0,025	0,079
N07	0,026	-0,031	0,062	0,011	0,058	0,009	-0,065	-0,188	0,364	0,412	-0,014	-0,013	0,046
N08	0,160	-0,063	0,119	0,121	0,201	0,095	0,257	0,019	-0,210	-0,332	-0,057	-0,086	-0,213
N09	-0,279	-0,074	-0,220	0,001	-0,160	0,063	-0,228	0,118	-0,383	-0,246	-0,159	-0,111	-0,098
N10	0,216	-0,087	0,499	0,303	0,348	0,061	0,284	-0,259	0,223	-0,037	0,035	-0,001	-0,086
N11	0,053	-0,155	0,393	0,316	0,251	0,058	0,148	-0,271	0,214	0,027	0,045	0,039	-0,107
N12	0,813	0,203	0,375	0,071	0,458	0,023	0,512	-0,138	0,131	-0,069	0,093	0,010	0,044
N13	0,162	0,037	-0,040	-0,177	0,032	-0,025	0,113	0,092	0,157	0,155	0,063	0,008	0,134
N14	-0,104	0,020	0,049	0,181	-0,047	-0,018	-0,124	-0,112	-0,139	-0,124	-0,053	0,005	-0,167
N15	0,588	0,068	0,537	0,247	0,437	0,021	0,471	-0,253	0,263	-0,049	0,142	0,029	-0,073
N16	1	0,615	0,452	0,122	0,374	-0,083	0,401	-0,313	0,118	-0,099	0,264	0,163	0,024
N17	0,615	1	-0,003	-0,103	-0,131	-0,244	-0,166	-0,277	0,012	0,072	0,296	0,306	0,073
N18	0,452	-0,003	1	0,845	0,181	-0,148	0,090	-0,597	0,057	-0,222	0,252	0,078	-0,073
N19	0,122	-0,103	0,845	1	-0,058	-0,216	-0,230	-0,652	-0,086	-0,215	0,169	0,057	-0,052
N20	0,374	-0,131	0,181	-0,058	1	0,805	0,358	-0,285	0,144	-0,129	0,023	-0,027	-0,071
N21	-0,083	-0,244	-0,148	-0,216	0,805	1	-0,053	-0,227	-0,002	-0,069	-0,036	-0,028	-0,048
N22	0,401	-0,166	0,090	-0,230	0,358	-0,053	1	0,473	0,003	-0,311	-0,142	-0,187	-0,101
N23	-0,313	-0,277	-0,597	-0,652	-0,285	-0,227	0,473	1	-0,332	-0,261	-0,363	-0,295	-0,021
N24	0,118	0,012	0,057	-0,086	0,144	-0,002	0,003	-0,332	1	0,868	0,061	0,034	0,042
N25	-0,099	0,072	-0,222	-0,215	-0,129	-0,069	-0,311	-0,261	0,868	1	-0,002	0,044	0,130
N26	0,264	0,296	0,252	0,169	0,023	-0,036	-0,142	-0,363	0,061	-0,002	1	0,940	0,063
N27	0,163	0,306	0,078	0,057	-0,027	-0,028	-0,187	-0,295	0,034	0,044	0,940	1	0,082
N28	0,024	0,073	-0,073	-0,052	-0,071	-0,048	-0,101	-0,021	0,042	0,130	0,063	0,082	1

Period 2006–2008 (I osa)

	O1	N01	N02	N03	N04	N05	N06	N07	N08	N09	N10	N11	N12	N13	N14	N15
O1	1	-0,129	-0,067	0,313	-0,325	-0,035	0,219	0,276	-0,479	-0,471	-0,051	-0,085	0,267	0,494	-0,459	0,035
N01	-0,129	1	0,565	-0,134	0,140	-0,127	-0,094	-0,104	0,114	0,166	0,014	0,064	-0,123	-0,175	0,136	-0,020
N02	-0,067	0,565	1	-0,237	0,177	-0,196	-0,066	-0,109	0,119	0,215	-0,009	0,069	-0,134	-0,154	0,121	0,003
N03	0,313	-0,134	-0,237	1	-0,579	-0,161	0,381	0,391	-0,319	-0,548	0,062	-0,043	0,516	0,461	-0,424	0,270
N04	-0,325	0,140	0,177	-0,579	1	0,252	-0,333	-0,390	0,610	0,544	-0,024	0,009	-0,262	-0,454	0,404	0,035
N05	-0,035	-0,127	-0,196	-0,161	0,252	1	-0,150	-0,095	0,026	-0,016	-0,034	-0,046	-0,029	0,023	-0,032	0,000
N06	0,219	-0,094	-0,066	0,381	-0,333	-0,150	1	0,795	-0,340	-0,403	0,001	-0,035	0,286	0,347	-0,327	0,093
N07	0,276	-0,104	-0,109	0,391	-0,390	-0,095	0,795	1	-0,384	-0,476	0,066	-0,011	0,316	0,391	-0,366	0,112
N08	-0,479	0,114	0,119	-0,319	0,610	0,026	-0,340	-0,384	1	0,677	0,062	0,035	-0,156	-0,616	0,579	0,284
N09	-0,471	0,166	0,215	-0,548	0,544	-0,016	-0,403	-0,476	0,677	1	-0,277	-0,210	-0,608	-0,693	0,636	-0,321
N10	-0,051	0,014	-0,009	0,062	-0,024	-0,034	0,001	0,066	0,062	-0,277	1	0,917	-0,087	-0,412	0,453	0,453
N11	-0,085	0,064	0,069	-0,043	0,009	-0,046	-0,035	-0,011	0,035	-0,210	0,917	1	-0,220	-0,522	0,552	0,345
N12	0,267	-0,123	-0,134	0,516	-0,262	-0,029	0,286	0,316	-0,156	-0,608	-0,087	-0,220	1	0,703	-0,681	0,556
N13	0,494	-0,175	-0,154	0,461	-0,454	0,023	0,347	0,391	-0,616	-0,693	-0,412	-0,522	0,703	1	-0,976	0,026
N14	-0,459	0,136	0,121	-0,424	0,404	-0,032	-0,327	-0,366	0,579	0,636	0,453	0,552	-0,681	-0,976	1	-0,020
N15	0,035	-0,020	0,003	0,270	0,035	0,000	0,093	0,112	0,284	-0,321	0,453	0,345	0,556	0,026	-0,020	1
N16	-0,026	-0,091	-0,147	0,456	-0,166	-0,111	0,178	0,163	0,180	-0,289	0,266	0,158	0,641	0,087	-0,074	0,676
N17	-0,048	-0,131	-0,183	0,397	-0,328	-0,161	0,180	0,124	-0,060	-0,088	-0,014	-0,022	0,120	-0,014	0,044	0,147
N18	0,007	0,053	-0,028	0,368	0,005	-0,143	0,139	0,153	0,250	-0,278	0,387	0,233	0,625	0,069	-0,064	0,688
N19	0,020	0,151	0,055	0,256	-0,041	-0,210	0,104	0,114	0,111	-0,139	0,175	0,113	0,309	0,022	-0,014	0,325
N20	0,020	0,000	0,057	0,064	-0,028	0,027	-0,027	0,040	0,102	-0,215	0,462	0,352	0,255	-0,024	0,002	0,416
N21	0,038	0,029	0,159	-0,087	-0,055	-0,015	-0,065	-0,034	-0,064	-0,002	0,127	0,100	-0,048	-0,004	-0,032	-0,037
N22	-0,150	-0,076	-0,071	-0,177	0,353	0,236	-0,162	-0,115	0,495	-0,037	0,269	0,189	0,276	-0,088	0,063	0,495
N23	-0,101	-0,089	-0,027	-0,478	0,297	0,286	-0,244	-0,254	0,105	0,292	-0,233	-0,194	-0,302	-0,078	0,062	-0,317
N24	0,098	-0,034	-0,097	0,301	-0,124	-0,007	0,210	0,223	-0,129	-0,356	0,190	0,210	0,176	0,131	-0,100	0,221
N25	0,184	-0,025	-0,072	0,197	-0,132	0,011	0,209	0,216	-0,270	-0,236	-0,035	0,042	-0,013	0,148	-0,110	-0,061
N26	0,003	0,046	-0,033	0,156	0,011	-0,082	0,094	0,148	-0,003	-0,161	0,258	0,288	0,034	-0,088	0,062	0,194
N27	0,015	0,076	-0,030	0,160	-0,019	-0,116	0,067	0,108	-0,034	-0,131	0,179	0,202	0,005	-0,052	0,038	0,118
N28	0,085	-0,056	-0,125	0,017	0,049	0,000	-0,047	-0,016	-0,031	0,108	-0,010	-0,040	-0,116	-0,064	0,038	-0,069

Period 2006–2008 (II osa)

	N16	N17	N18	N19	N20	N21	N22	N23	N24	N25	N26	N27	N28
O1	-0,026	-0,048	0,007	0,020	0,020	0,038	-0,150	-0,101	0,098	0,184	0,003	0,015	0,085
N01	-0,091	-0,131	0,053	0,151	0,000	0,029	-0,076	-0,089	-0,034	-0,025	0,046	0,076	-0,056
N02	-0,147	-0,183	-0,028	0,055	0,057	0,159	-0,071	-0,027	-0,097	-0,072	-0,033	-0,030	-0,125
N03	0,456	0,397	0,368	0,256	0,064	-0,087	-0,177	-0,478	0,301	0,197	0,156	0,160	0,017
N04	-0,166	-0,328	0,005	-0,041	-0,028	-0,055	0,353	0,297	-0,124	-0,132	0,011	-0,019	0,049
N05	-0,111	-0,161	-0,143	-0,210	0,027	-0,015	0,236	0,286	-0,007	0,011	-0,082	-0,116	0,000
N06	0,178	0,180	0,139	0,104	-0,027	-0,065	-0,162	-0,244	0,210	0,209	0,094	0,067	-0,047
N07	0,163	0,124	0,153	0,114	0,040	-0,034	-0,115	-0,254	0,223	0,216	0,148	0,108	-0,016
N08	0,180	-0,060	0,250	0,111	0,102	-0,064	0,495	0,105	-0,129	-0,270	-0,003	-0,034	-0,031
N09	-0,289	-0,088	-0,278	-0,139	-0,215	-0,002	-0,037	0,292	-0,356	-0,236	-0,161	-0,131	0,108
N10	0,266	-0,014	0,387	0,175	0,462	0,127	0,269	-0,233	0,190	-0,035	0,258	0,179	-0,010
N11	0,158	-0,022	0,233	0,113	0,352	0,100	0,189	-0,194	0,210	0,042	0,288	0,202	-0,040
N12	0,641	0,120	0,625	0,309	0,255	-0,048	0,276	-0,302	0,176	-0,013	0,034	0,005	-0,116
N13	0,087	-0,014	0,069	0,022	-0,024	-0,004	-0,088	-0,078	0,131	0,148	-0,088	-0,052	-0,064
N14	-0,074	0,044	-0,064	-0,014	0,002	-0,032	0,063	0,062	-0,100	-0,110	0,062	0,038	0,038
N15	0,676	0,147	0,688	0,325	0,416	-0,037	0,495	-0,317	0,221	-0,061	0,194	0,118	-0,069
N16	1	0,657	0,694	0,323	0,308	-0,101	0,240	-0,484	0,090	-0,126	0,138	0,107	-0,071
N17	0,657	1	0,120	0,057	-0,087	-0,183	-0,257	-0,398	-0,014	-0,023	0,052	0,100	-0,061
N18	0,694	0,120	1	0,786	0,214	-0,196	0,225	-0,556	0,082	-0,190	0,230	0,154	-0,072
N19	0,323	0,057	0,786	1	-0,091	-0,330	-0,169	-0,630	-0,028	-0,178	0,190	0,151	-0,081
N20	0,308	-0,087	0,214	-0,091	1	0,796	0,250	-0,311	0,009	-0,177	0,048	0,002	-0,032
N21	-0,101	-0,183	-0,196	-0,330	0,796	1	-0,113	-0,203	-0,119	-0,131	-0,061	-0,069	0,031
N22	0,240	-0,257	0,225	-0,169	0,250	-0,113	1	0,482	-0,040	-0,276	0,043	-0,026	-0,079
N23	-0,484	-0,398	-0,556	-0,630	-0,311	-0,203	0,482	1	-0,321	-0,215	-0,203	-0,187	0,020
N24	0,090	-0,014	0,082	-0,028	0,009	-0,119	-0,040	-0,321	1	0,902	0,025	-0,023	0,039
N25	-0,126	-0,023	-0,190	-0,178	-0,177	-0,131	-0,276	-0,215	0,902	1	-0,085	-0,094	0,128
N26	0,138	0,052	0,230	0,190	0,048	-0,061	0,043	-0,203	0,025	-0,085	1	0,949	0,009
N27	0,107	0,100	0,154	0,151	0,002	-0,069	-0,026	-0,187	-0,023	-0,094	0,949	1	0,025
N28	-0,071	-0,061	-0,072	-0,081	-0,032	0,031	-0,079	0,020	0,039	0,128	0,009	0,025	1

LISA 7. Sotsiaalsed näitajad enne ja pärast liitumist

1999. aastal liitunud kohalikud omavalitsused

Sotsiaalsed näitajad/ koht võrdlustabelis	Antsla vald			Kaarma vald			Otepää vald			Lihula vald			Vihula vald			Karksi vald		
	Antsla vald	Antsla linn	Pärast liitumist	Kuressaare vald	Kaarma vald	Pärast liitumist	Otepää linn	Pühajärve vald	Pärast liitumist	Lihula linn	Lihula vald	Pärast liitumist	Võsu alev	Vihula vald	Pärast liitumist	Karksi-Nuia linn	Karksi vald	Pärast liitumist
Rahvaarv	3 205	1 622	4 509	2 245	1 969	4 015	2 468	2 118	4 302	1 747	1 522	2 964	734	1 727	2 097	2 315	2 511	4 189
Koht	72	170	45	113	133	52	102	121	48	154	182	74	242	157	112	110	99	50
Asustustihedus	11,94	648,67	16,65	11,39	9,89	10,26	571,37	9,94	19,79	460,95	4,19	8,07	115,18	4,83	5,76	803,94	7,88	13,03
Koht	127	38	82	134	155	136	44	154	71	46	235	166	52	229	202	31	185	100
Ülalpeetavate määr	58,7%	74,4%	61,5%	53,5%	51,7%	52,1%	58,9%	62,1%	60,7%	56,5%	57,1%	60,5%	60,8%	65,3%	67,1%	46,9%	57,2%	55,0%
Koht	140	247	150	72	54	47	145	187	140	107	111	138	165	218	205	17	116	79
Loomulik iive	-0,52	-1,40	-0,64	0,04	-0,49	-0,21	-0,39	-0,31	-0,53	-0,55	-0,96	-0,65	-0,36	-1,08	-0,97	0,12	-0,68	-0,43
Koht	143	237	145	13	137	48	108	86	119	150	205	148	100	216	189	8	175	99
Tööturuseindeks	1,70	1,12	1,36	1,46	2,02	1,42	1,09	1,74	1,29	1,15	1,26	1,16	1,68	1,42	1,27	1,29	1,51	1,12
Koht	52	214	101	116	12	84	219	45	128	203	179	181	54	131	136	170	99	191
Toetusi saanud perekondade osakaal	30,4%	30,5%	28,7%	19,6%	56,4%	21,7%	9,4%	22,8%	16,0%	11,4%	28,6%	21,7%	4,1%	9,5%	7,6%	19,5%	28,0%	21,6%
Koht	192	193	202	108	249	138	22	132	87	33	176	139	7	24	27	106	171	137
Toetuste summa ühe elaniku kohta	406,93	394,23	378,83	194,48	273,66	228,20	212,43	390,67	255,90	206,91	313,01	268,76	129,61	154,72	60,11	320,11	343,06	286,72
Koht	213	207	205	50	123	127	71	204	142	61	167	154	8	16	22	170	181	164

Allikas: Eesti Statistikaamet.

2002. aastal liitunud kohalikud omavalitsused

Sotsiaalsed näitajad/ koht võrdlustabelis	Kohila vald			Rapla vald			Anija vald			Räpina vald			Märjamaa vald			
	Kohila vald	Kohila Alev	Pärast liitumist	Rapla vald	Rapla linn	Pärast liitumist	Anija vald	Kehra linn	Pärast liitumist	Räpina vald	Räpina linn	Pärast liitumist	Loodna vald	Märjamaa vald	Märjamaa alev	Pärast liitumist
Rahvaarv	2552	3394	5893	3843	5752	9546	3152	3217	6306	2851	2955	5700	1110	3344	3089	7462
Koht	90	64	30	57	29	16	70	67	28	83	75	33	201	66	71	20
Asustustihedus	11,25	975,19	25,60	16,10	239,73	39,23	6,10	839,86	12,11	10,87	798,74	21,43	3,88	5,75	762,72	8,56
Koht	119	16	60	85	10	51	194	22	104	125	29	67	230	203	30	151
Ülalpeetavate määr	57,5%	53,7%	52,5%	51,3%	50,1%	48,2%	58,0%	53,6%	52,5%	68,2%	57,2%	59,7%	60,0%	57,7%	54,3%	52,7%
Koht	104	63	88	42	33	41	107	59	87	213	100	172	135	105	71	92
Loomulik iive	-0,43	-0,28	-0,26	0,01	-0,28	-0,17	-0,23	-0,29	-0,53	-0,78	-0,39	-0,64	-0,39	-0,66	-0,25	-0,50
Koht	101	64	58	16	65	39	54	68	127	171	90	145	88	151	58	122
Tööturuseindeks	1,34	1,50	1,24	1,56	1,29	1,23	1,57	1,25	1,28	1,27	1,46	1,30	1,40	1,42	1,24	1,13
Koht	111	45	90	33	123	96	32	149	73	137	62	62	87	85	150	139
Toetusi saanud perekondade osakaal	16,1%	21,4%	13,5%	16,8%	14,2%	10,0%	5,7%	3,8%	1,8%	16,1%	22,8%	13,0%	13,1%	15,4%	10,8%	9,6%
Koht	90	135	158	98	73	105	16	7	11	89	151	151	62	82	44	99
Toetuste summa ühe elaniku kohta	254,94	348,25	305,05	202,33	170,31	188,68	57,63	20,99	30,00	190,91	224,14	237,16	214,31	212,26	139,67	224,90
Koht	140	194	179	109	93	104	17	5	14	104	123	138	115	114	69	128

Allikas: Eesti Statistikaamet.

2005. aastal liitunud kohalikud omavalitsused (I osa)

Sotsiaalsed näitajad/ koht võrdlustabelis	Jõhvi vald			Kadrina vald		Kuusalu vald			Saarde vald				Suure-Jaani vald				
	Jõhvi vald	Jõhvi linn	Pärast liitumist	Kadrina vald	Pärast liitumist	Loksa vald	Kuusalu vald	Pärast liitumist	Saarde vald	Tali vald	Kilingi-Nõmme linn	Pärast liitumist	Suure-Jaani vald	Vastemõisa vald	Olustvere vald	Suure-Jaani linn	Pärast liitumist
Rahvaarv	1733	11625	13087	5154	5379	1769	4638	6373	2344	737	2183	5165	2275	1131	1609	1268	6197
Koht	129	14	13	38	38	125	46	28	94	229	102	41	99	190	143	177	31
Asustustihedus	14,88	1525,63	105,49	15,65	15,16	7,95	9,55	9,00	4,61	3,79	512,44	7,31	7,20	4,03	11,16	571,17	8,34
Koht	88	6	39	83	83	160	139	134	217	223	35	161	172	220	115	34	143
Ülalpeetavate määr	47,0%	54,7%	54,5%	48,9%	44,5%	61,4%	44,9%	46,8%	52,6%	62,8%	63,2%	53,0%	58,1%	54,8%	50,6%	59,3%	51,6%
Koht	33	105	142	45	32	187	20	53	89	193	197	121	152	107	68	167	96
Loomulik iive	-0,56	-0,83	-0,44	-0,26	0,11	-0,66	-0,22	-0,02	-0,44	-0,81	-0,98	-0,39	-0,48	-0,24	-0,43	-1,13	-0,23
Koht	135	172	143	57	22	149	48	39	107	168	192	123	118	51	101	207	78
Tööturusurveindeks	1,19	0,77	0,71	1,46	1,13	0,85	1,12	0,86	1,40	1,29	0,95	0,99	1,12	1,53	1,58	1,21	1,11
Koht	118	232	213	21	45	223	148	181	29	63	204	114	146	11	9	104	53
Toetusi saanud perekondade osakaal	13,3%	15,5%	5,4%	8,7%	2,1%	1,4%	2,9%	0,8%	18,9%	16,8%	11,3%	8,7%	10,1%	7,4%	13,2%	4,4%	2,2%
Koht	157	178	154	82	60	6	17	20	199	187	125	208	106	70	154	33	64
Toetuste summa ühe elaniku kohta	415,85	387,63	139,90	158,42	73,92	12,03	44,36	47,34	281,94	239,23	138,86	186,18	247,87	157,32	319,61	132,42	102,60
Koht	212	204	152	86	74	5	18	46	165	139	71	176	147	84	186	68	109

Allikas: Eesti Statistikaamet.

2005. aastal liitunud kohalikud omavalitsused (II osa)

Sotsiaalsed näitajad/ koht võrdlustabelis	Tamsalu vald			Tapa vald				Türi vald					Väike-Maarja vald		
	Tamsalu vald	Tamsalu linn	Pärast liitumist	Tapa linn	Lehtse vald	Saksi vald	Pärast liitumist	Oisu vald	Türi vald	Kabala vald	Türi linn	Pärast liitumist	Avanduse vald	Väike-Maarja vald	Pärast liitumist
Rahvaarv	2065	2598	4591	6619	1611	1186	8992	1327	2893	1031	6180	11283	984	4525	5453
Koht	107	81	50	25	142	185	19	173	75	202	29	15	209	48	37
Asustustihedus	9,80	662,84	21,39	381,26	9,87	10,85	34,02	11,24	11,07	4,92	631,29	18,84	5,55	16,15	11,92
Koht	135	27	63	37	134	120	49	112	117	212	29	69	203	81	102
Ülalpeetavate määr	61,1%	56,4%	55,9%	57,9%	56,3%	51,3%	55,3%	48,1%	43,7%	56,3%	55,5%	48,4%	51,8%	50,7%	48,4%
Koht	185	130	162	150	127	77	155	38	12	126	114	65	81	69	62
Loomulik iive	-0,44	-0,36	-0,43	-0,53	-0,95	-0,84	-0,55	-0,43	-0,29	-0,74	-0,46	-0,43	-0,17	-0,40	-0,27
Koht	104	76	140	126	187	175	171	100	62	163	111	138	40	89	83
Töötururindeindeks	1,41	1,27	1,32	1,05	1,18	1,59	1,10	1,15	1,29	1,46	0,96	0,87	1,22	1,12	0,92
Koht	27	78	13	176	119	8	58	130	66	22	200	178	99	145	156
Toetusi saanud perekondade osakaal	23,4%	23,3%	8,2%	12,1%	10,8%	20,3%	4,3%	5,8%	11,1%	20,8%	10,8%	4,0%	14,3%	11,7%	4,6%
Koht	225	224	205	138	119	206	132	53	120	209	118	122	163	129	138
Toetuste summa ühe elaniku kohta	564,52	592,44	314,93	224,65	265,74	396,19	106,54	94,36	161,28	454,47	185,45	102,66	237,02	217,75	121,92
Koht	235	237	216	127	155	206	114	49	88	219	102	110	137	122	133

Allikas: Eesti Statistikaamet.

LISA 8. Majanduslikud näitajad enne ja pärast liitumist

LISA 8.1. Tulu

1999. aastal liitunud kohalikud omavalitsused

Majanduslikud näitajad/koht võrdlustabelis	Antsla vald			Kaarma vald			Otepää vald			Lihula vald			Vihula vald			Karksi vald		
	Antsla vald	Antsla linn	Pärast liitumist	Kuressaare vald	Kaarma vald	Pärast liitumist	Otepää linn	Pühajärve vald	Pärast liitumist	Lihula linn	Lihula vald	Pärast liitumist	Võsu alev	Vihula vald	Pärast liitumist	Karksi-Nuia linn	Karksi vald	Pärast liitumist
Tulumaksutulu ühe elaniku kohta	1030,53	1340,32	1585,68	1572,30	1387,45	2306,87	1735,57	1069,69	1960,37	1884,24	1162,96	2045,96	1626,26	1406,81	2333,34	1834,34	1103,88	2190,16
Koht	194	130	164	95	122	76	69	186	118	56	164	100	87	120	72	62	182	89
Tulumaksutulu osakaal kogutulust	27,0%	23,1%	27,9%	36,9%	32,5%	39,2%	23,0%	25,1%	27,0%	45,0%	27,0%	32,5%	26,4%	35,3%	33,3%	36,9%	28,8%	39,2%
Koht	153	187	134	85	114	61	191	172	142	53	152	99	160	93	91	83	139	60
Majandustulu ühe elaniku kohta	126,32	530,38	447,75	311,49	164,21	414,85	713,56	331,75	462,13	342,03	331,59	412,94	612,22	372,38	806,80	319,88	176,88	360,79
Koht	245	71	150	156	230	167	42	140	145	133	141	169	55	122	66	151	225	188
Majandustulu osakaal kogutulust	3,3%	9,1%	7,9%	7,3%	3,8%	7,0%	9,4%	7,8%	6,4%	8,2%	7,7%	6,6%	9,9%	9,3%	11,5%	6,4%	4,6%	6,5%
Koht	240	113	128	156	229	160	108	143	179	135	147	173	98	110	69	176	222	174
Toetustena saadud tulu ühe elaniku kohta	2376,04	3878,79	3441,29	2207,86	2437,22	2845,18	5055,94	2426,28	4487,11	1828,66	2139,08	3420,92	3579,51	1461,94	2594,55	2765,59	1902,80	2636,87
Koht	167	233	141	141	175	82	248	174	209	96	129	139	226	53	59	197	103	65
Toetustena saadud tulu osakaal kogutulust	62,2%	66,9%	60,5%	51,8%	57,1%	48,3%	66,9%	56,9%	61,9%	43,7%	49,7%	54,4%	58,0%	36,7%	37,0%	55,7%	49,6%	47,2%
Koht	213	232	183	143	175	87	231	174	196	94	132	137	182	55	40	158	131	79
Omatulu võime katta kogukulu	47,9%	35,0%	40,9%	53,2%	49,3%	61,8%	32,4%	52,6%	37,9%	53,2%	53,7%	45,5%	39,3%	74,0%	59,6%	43,7%	61,9%	58,3%
Koht	156	231	189	129	152	60	234	135	209	130	127	153	209	35	68	181	80	76

Allikas: Rahandusministeerium ja Eesti Statistikaamet.

2002. aastal liitunud kohalikud omavalitsused

Majanduslikud näitajad/ koht võrdlustabelis	Kohila vald			Rapla vald			Anija vald			Räpina vald			Märjamaa vald			
	Kohila vald	Kohila Alev	Pärast liitumist	Rapla vald	Rapla linn	Pärast liitumist	Anija vald	Kehra linn	Pärast liitumist	Räpina vald	Räpina linn	Pärast liitumist	Loodna vald	Märjamaa vald	Märjamaa alev	Pärast liitumist
Tulumaksutulu ühe elaniku kohta	2460,01	3208,67	4362,03	2792,44	3608,82	4518,10	2665,71	3409,06	4314,06	1185,16	1722,16	2312,74	1332,30	1511,48	2572,74	3223,74
Koht	63	19	28	44	11	24	50	14	29	231	146	201	210	179	56	100
Tulumaksutulu osakaal kogutulust	45,9%	38,9%	44,9%	48,4%	48,2%	41,9%	50,6%	48,5%	49,8%	25,6%	21,0%	28,6%	24,0%	27,3%	34,3%	34,3%
Koht	31	63	33	21	23	45	15	20	19	161	197	148	171	140	83	99
Majandustulu ühe elaniku kohta	269,43	883,83	545,62	425,09	705,50	1167,82	546,95	746,05	1236,41	155,79	388,42	439,26	365,87	178,37	1011,58	698,10
Koht	211	56	196	161	85	80	121	76	75	241	181	222	186	233	49	160
Majandustulu osakaal kogutulust	5,0%	10,7%	5,6%	7,4%	9,4%	10,8%	10,4%	10,6%	14,3%	3,4%	4,7%	5,4%	6,6%	3,2%	13,5%	7,4%
Koht	201	79	212	150	101	86	86	81	52	232	210	213	171	235	45	165
Toetustena saadud tulu ühe elaniku kohta	1672,04	4026,34	4293,51	2164,48	3008,25	4816,11	1281,76	2738,86	2561,29	2955,39	6031,68	5126,31	2591,35	2840,14	3698,46	4763,29
Koht	25	187	89	38	99	126	11	70	18	94	238	155	58	81	161	123
Toetustena saadud tulu osakaal kogutulust	31,2%	48,8%	44,2%	37,6%	40,2%	44,7%	24,3%	39,0%	29,6%	63,8%	73,6%	63,4%	46,7%	51,4%	49,4%	50,6%
Koht	29	89	69	41	54	70	16	49	22	212	240	219	75	119	93	114
Omatulu võime katta kogukulu	80,9%	52,3%	52,5%	73,3%	62,0%	54,9%	96,8%	68,8%	66,0%	48,7%	26,7%	35,1%	61,3%	52,6%	52,4%	46,8%
Koht	16	107	93	28	57	76	5	38	31	135	242	221	63	103	105	137

Allikas: Rahandusministeerium ja Eesti Statistikaamet.

2005. aastal liitunud kohalikud omavalitsused (I osa)

Majanduslikud näitajad/ koht võrdlustabelis	Jõhvi vald			Kadrina vald		Kuusalu vald			Saarde vald				Suure-Jaani vald				
	Jõhvi vald	Jõhvi linn	Pärast liitumist	Kadrina vald	Pärast liitumist	Loksa vald	Kuusalu vald	Pärast liitumist	Saarde vald	Tali vald	Kilingi-Nõmme linn	Pärast liitumist	Suure-Jaani vald	Vastemõisa vald	Olustvere vald	Suure-Jaani linn	Pärast liitumist
Tulumaksutulu ühe elaniku kohta	2985,56	3403,34	5936,32	3551,05	6284,76	4509,08	4720,81	8330,94	2119,94	2081,68	2799,71	4480,65	3079,35	2423,40	2258,24	3243,09	5194,28
Koht	125	80	101	68	79	26	20	23	219	222	138	189	118	185	209	96	145
Tulumaksutulu osakaal kogutulust	52,0%	38,8%	47,5%	39,2%	46,5%	49,8%	46,4%	56,0%	28,3%	24,2%	25,3%	34,0%	34,8%	27,9%	26,7%	21,3%	37,7%
Koht	15	66	45	62	48	20	29	17	153	198	185	152	96	158	175	211	123
Majandustulu ühe elaniku kohta	444,61	1236,67	971,71	561,21	827,80	1142,58	1255,37	2052,73	526,37	619,12	1255,78	729,22	461,74	434,45	784,16	2543,10	874,39
Koht	220	74	175	195	194	84	73	64	203	179	71	207	215	223	146	14	189
Majandustulu osakaal kogutulust	7,7%	14,1%	7,8%	6,2%	6,1%	12,6%	12,3%	13,8%	7,0%	7,2%	11,3%	5,5%	5,2%	5,0%	9,3%	16,7%	6,3%
Koht	160	55	155	200	192	64	68	50	177	173	81	204	216	220	124	31	187
Toetustena saadud tulu ühe elaniku kohta	1988,64	3980,50	5347,67	4525,10	5921,00	2550,46	3419,94	3672,64	3771,10	4671,71	6892,61	7274,12	4530,71	4868,75	4911,05	9304,47	6980,93
Koht	8	64	61	109	84	17	45	16	54	114	212	144	110	135	139	235	132
Toetustena saadud tulu osakaal kogutulust	34,7%	45,4%	42,8%	49,9%	43,8%	28,2%	33,6%	24,7%	50,4%	54,4%	62,2%	55,1%	51,2%	56,0%	58,2%	61,0%	50,6%
Koht	30	76	83	107	92	17	28	18	113	150	209	184	122	166	186	204	158
Omatulu võime katta kogukulu	64,6%	57,2%	54,6%	49,0%	58,1%	64,9%	62,5%	76,1%	52,4%	46,3%	38,5%	47,5%	50,6%	45,0%	42,6%	36,2%	48,8%
Koht	35	62	111	118	83	34	39	22	95	143	206	168	110	155	174	217	160

Allikas: Rahandusministeerium ja Eesti Statistikaamet.

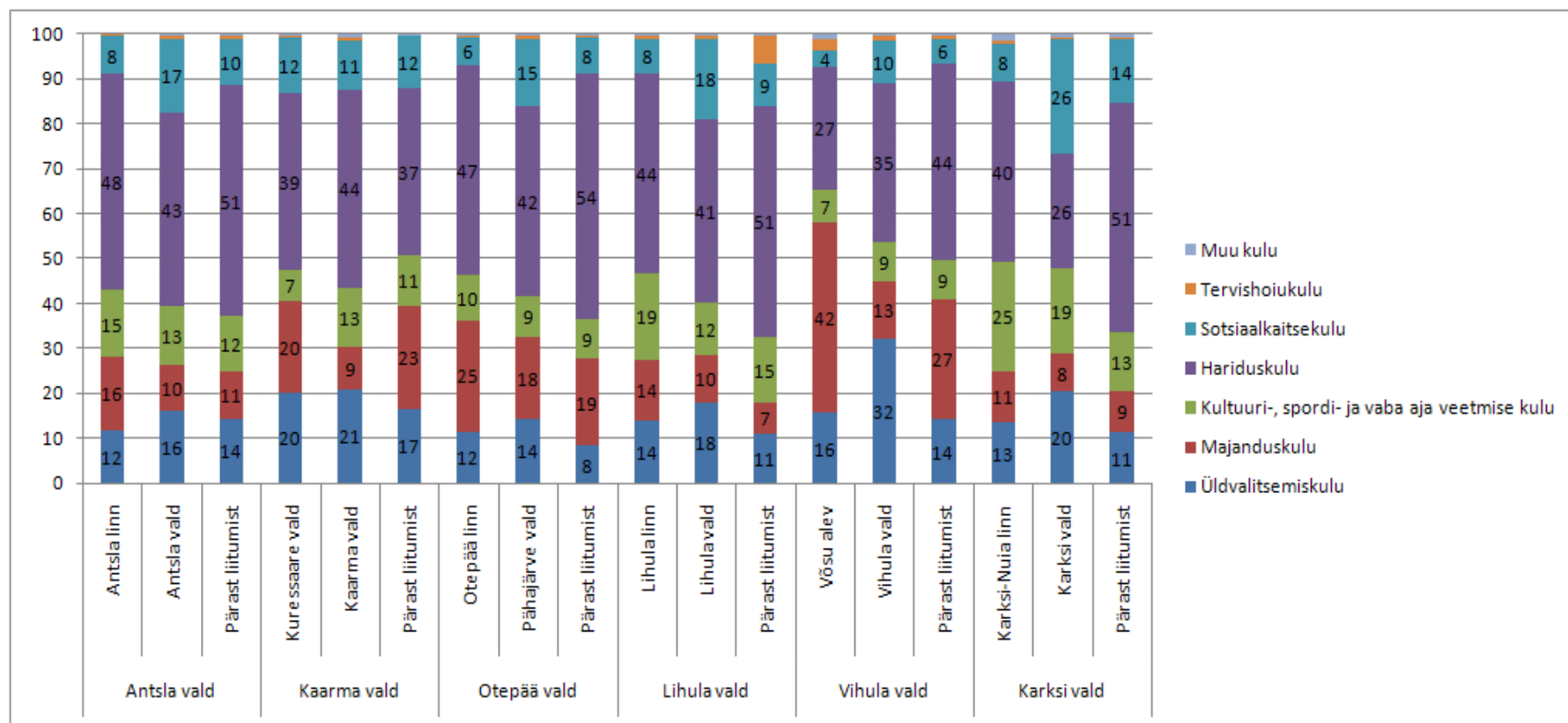
2005. aastal liitunud kohalikud omavalitsused (II osa)

Majanduslikud näitajad/ koht võrdlustabelis	Tamsalu vald			Tapa vald				Türi vald					Väike-Maarja vald		
	Tamsalu vald	Tamsalu linn	Pärast liitumist	Tapa linn	Lehtse vald	Saksi vald	Pärast liitumist	Oisu vald	Türi vald	Kabala vald	Türi linn	Pärast liitumist	Avanduse vald	Väike-Maarja vald	Pärast liitumist
Tulumaksutulu ühe elaniku kohta	2376,22	3353,18	5467,69	3359,62	3046,23	2524,88	5594,25	3890,43	3053,95	2748,18	4007,50	6367,74	2706,28	2705,63	5160,63
Koht	193	87	128	85	123	173	118	49	122	142	45	74	148	150	148
Tulumaksutulu osakaal kogutulust	31,0%	31,1%	39,7%	40,0%	35,9%	30,3%	42,8%	45,3%	37,7%	29,0%	38,2%	45,9%	30,1%	27,2%	32,7%
Koht	123	121	101	57	87	129	74	32	75	144	70	50	132	165	165
Majandustulu ühe elaniku kohta	751,19	884,57	1029,81	651,97	744,04	961,87	933,46	501,90	460,30	921,88	896,24	727,08	695,68	1036,57	1295,11
Koht	151	126	168	168	153	112	181	207	216	117	123	209	162	97	138
Majandustulu osakaal kogutulust	9,8%	8,2%	7,5%	7,8%	8,8%	11,6%	7,1%	5,8%	5,7%	9,7%	8,5%	5,2%	7,7%	10,4%	8,2%
Koht	107	149	164	158	137	76	174	205	210	109	142	211	161	96	147
Toetustena saadud tulu ühe elaniku kohta	3754,74	6464,96	6893,29	4303,22	4012,16	4344,16	6343,99	3633,89	4195,92	4622,33	5425,85	6358,27	4520,53	5684,10	8674,67
Koht	53	207	126	91	66	95	100	50	80	113	174	102	108	188	185
Toetustena saadud tulu osakaal kogutulust	48,9%	60,0%	50,0%	51,2%	47,3%	52,2%	48,5%	42,3%	51,8%	48,9%	51,7%	45,9%	50,3%	57,1%	55,0%
Koht	102	196	155	123	87	135	136	59	132	101	128	111	111	179	183
Omatulu võime katta kogukulu	51,8%	41,0%	47,5%	54,2%	53,2%	47,3%	51,1%	58,1%	54,9%	52,1%	46,9%	52,6%	51,5%	44,1%	42,3%
Koht	103	186	167	83	90	134	144	54	78	99	136	127	107	162	195

Allikas: Rahandusministeerium ja Eesti Statistikaamet.

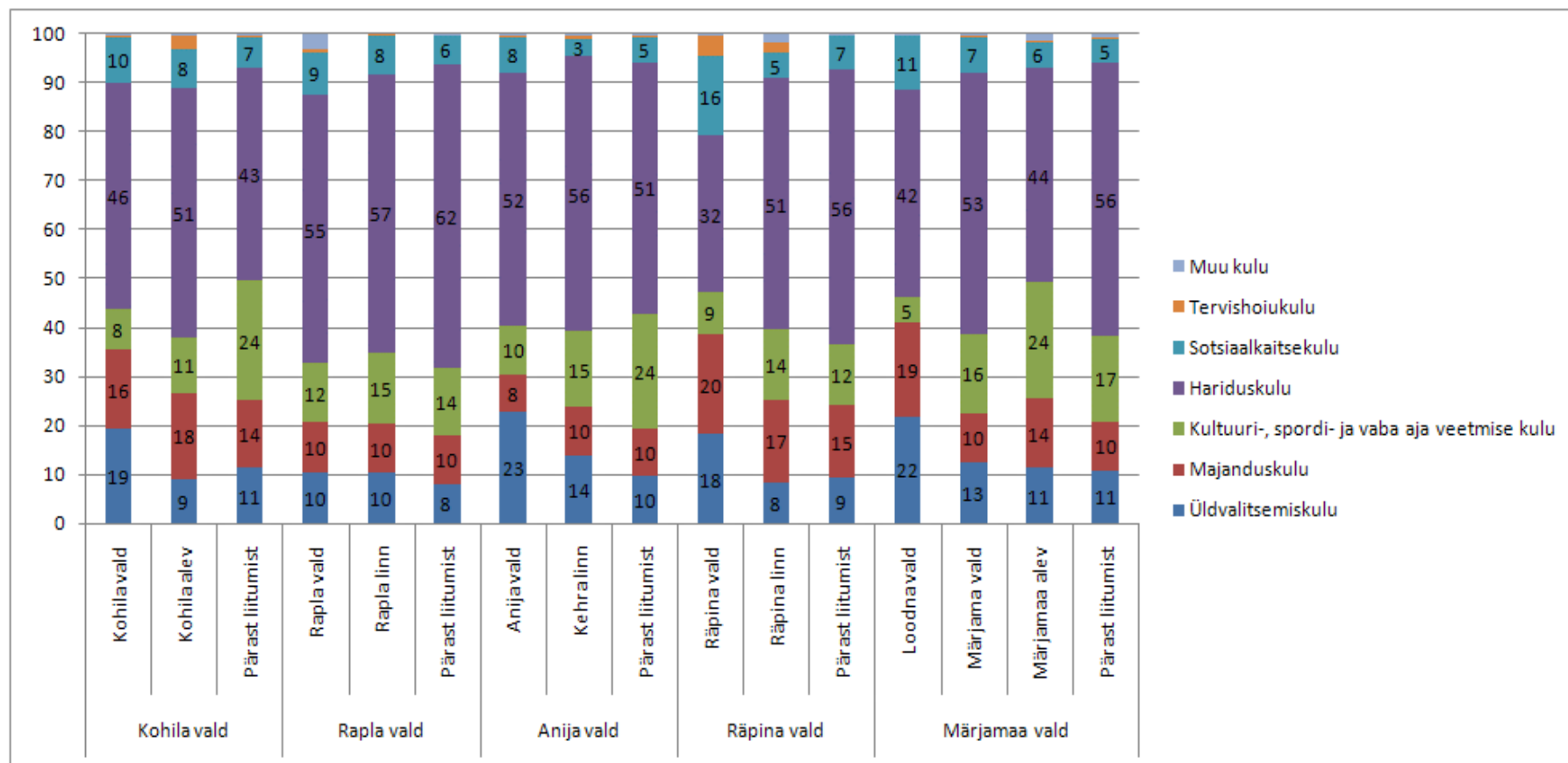
LISA 8.2. Tegevuskulu osakaal

1999. aastal liitunud kohalikud omavalitsused



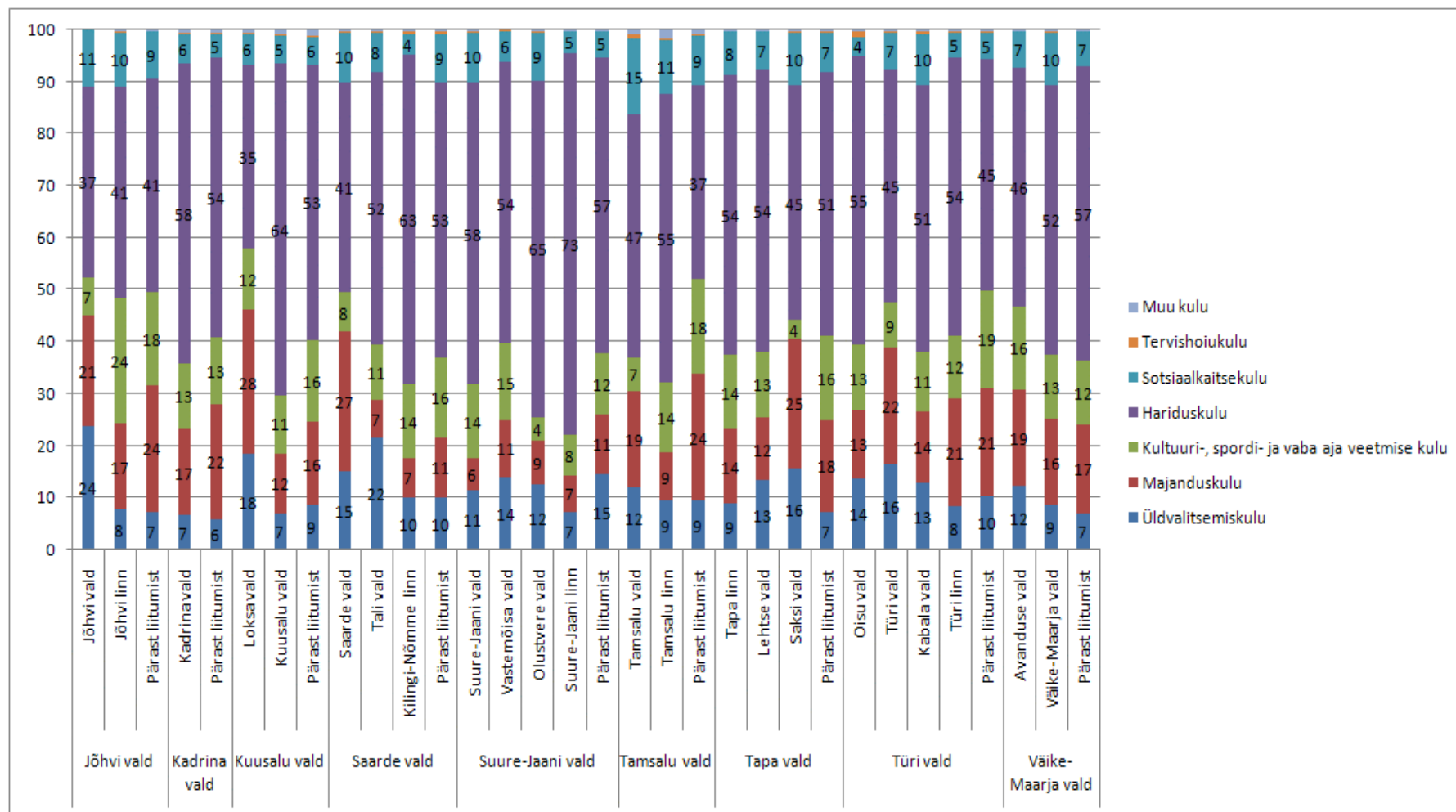
Allikas: Rahandusministeerium

2002. aastal liitunud kohalikud omavalitsused



Allikas: Rahandusministeerium.

2005. aastal liitunud kohalikud omavalitsused



Allikas: Rahandusministeerium.

LISA 8.3. Võetud ja tagasimakstud laenud

1999. aastal liitunud kohalikud omavalitsused

Kohalik omavalitsus	Võetud laen		Tagasimakstud laen	
	Enne liitumist	Pärast liitumist	Enne liitumist	Pärast liitumist
Antsla linn	87,36	10,98	48,62	32,98
Antsla vald	0,00		15,60	
Kaarma vald	389,43	232,48	163,04	345,82
Kuressaare vald	353,58		158,35	
Otepää linn	641,46	658,61	387,52	182,78
Pühajärve vald	39,34		177,48	
Lihula vald	700,99	305,30	490,34	251,37
Lihula linn	553,33		349,59	
Võsu alev	0,00	953,59	203,27	105,79
Vihula vald	0,00		99,86	
Karksi-Nuia linn	362,37	119,13	167,58	284,47
Karksi vald	345,15		392,22	

Allikas: Rahandusministeerium ja Eesti Statistikaamet.

2002. aastal liitunud kohalikud omavalitsused

Kohalik omavalitsus	Võetud laen		Tagasimakstud laen	
	Enne liitumist	Pärast liitumist	Enne liitumist	Pärast liitumist
Kohila vald	457,22	1 182,53	105,76	562,70
Kohila alev	216,09		351,46	
Rapla vald	399,33	883,58	339,09	474,60
Rapla linn	271,63		359,34	
Anija vald	0,00	908,34	198,95	1 254,25
Kehra linn	564,67		972,11	
Räpina vald	541,88	785,87	807,12	380,96
Räpina linn	931,34		897,42	
Loodna vald	0,00	1 071,66	0,00	530,29
Märjamaa vald	278,00		166,45	
Märjamaa alev	540,30		561,30	

Allikas: Rahandusministeerium ja Eesti Statistikaamet.

2005. aastal liitunud kohalikud omavalitsused

Kohalik omavalitsus	Võetud laen		Tagasimakstud laen	
	Enne liitumist	Pärast liitumist	Enne liitumist	Pärast liitumist
Jõhvi vald	0,00	895,32	171,04	415,39
Jõhvi linn	289,46		326,19	
Kadrina vald	1 042,66	1 035,44	532,87	827,90
Loksa vald	565,13	0,00	0,00	402,71
Kuusalu vald	1 625,46		204,09	
Saarde vald	0,00	0,00	0,00	216,34
Tali vald	0,00		279,12	
Kilingi-Nõmme linn	361,89		512,76	
Suure-Jaani vald	805,83	296,84	341,18	339,67
Vastemõisa vald	0,00		135,67	
Olustvere vald	0,00		245,88	
Suure-Jaani linn	1 577,29		450,57	
Tamsalu vald	378,53	1 345,44	385,15	782,58
Tamsalu linn	647,54		378,26	
Tapa linn	0,00	487,35	602,96	464,42
Lehtse vald	134,66		309,56	
Saksi vald	281,06		255,95	
Oisu vald	178,44	514,05	260,60	358,49
Türi vald	0,00		240,85	
Kabala vald	323,31		504,05	
Türi linn vald	647,09		294,25	
Avanduse vald	405,97	1 271,55	501,53	538,29
Väike-Maarja vald	441,99		367,69	

Allikas: Rahandusministeerium ja Eesti Statistikaamet

LISA 9. Sotsiaalne olukord liitunud ja rahvaarvult sarnastes omavalitsustes.

Liitumise aasta	Liitumise järgne KOV	Liitunud KOV	Sotsiaalne olukord		Sarnane KOV	Sotsiaalne olukord	
			Enne liitumist	Pärast liitumist		Enne liitumist	Pärast liitumist
1999	Antsla vald	Antsla vald	135	141	Vändra alev	19	56
		Antsla linn	226		Iisaku vald	217	223
	Kaarma vald	Kaarma vald	112	60	Tahkuranna vald	61-62	37
		Kuressaare vald	56		Puurmani vald	145	148
	Karksi vald	Karksi vald	169	115	Käina vald	111	51
		Karksi-Nuia linn	58		Puurmani vald	145	148
	Lihula vald	Lihula vald	219	150-151	Emmaste vald	152-153	155
		Lihula linn	84		Mäksa vald	103	67
	Otepää vald	Otepää linn	77	89	Vastseliina vald	229	218
		Pühajärve vald	132		Laekvere vald	102	107-108
	Vihula vald	Vihula vald	154	130	Urvaste vald	231	216
		Võsu alev	66		Tudulinna vald	204	161-162
2002	Anija vald	Anija vald	34	30-31	Tõrva linn	53	53
		Kehra linn	20		Häädemeeste vald	101	83
	Kohila vald	Kohila vald	95	69	Palamuse vald	122-123	92-93
		Kohila alev	50		Nissi vald	62	59
	Märjamaa vald	Loodna vald	134	90	Karula vald	227	223
		Märjamaa vald	110		Nissi vald	62	59
		Märjamaa alev	36		Ridala vald	68	44
	Rapla vald	Rapla vald	28	33	Kunda linn	66	73
		Rapla linn	27		Vinni vald	22	29
	Räpina vald	Räpina vald	137-138	96	Abja vald	194-195	151
		Räpina linn	59		Taebla vald	21	17
2005	Jõhvi vald	Jõhvi vald	128	132	Mäksa vald	40	70
		Jõhvi linn	136		Haapsalu linn	63	47
	Kadrina vald	Kadrina vald	25	22	Kehtna vald	51	75
	Kuusalu vald	Kuusalu vald	28	40	Põltsamaa vald	75	46
		Loksa vald	125-126		Raikküla vald	161	161
	Saarde vald	Kilingi-Nõmme linn	141	154	Vastseliina vald	203	201
		Saarde vald	135		Puhja vald	99	93
		Tali vald	211		Noarootsi vald	187	205
	Suure-Jaani vald	Olustvere vald	98	50-52	Tõstamaa vald	181	197
		Suure-Jaani vald	145		Rakvere vald	23	14
		Suure-Jaani linn	102-103		Roosna-Alliku vald	162	157
		Vastemõisa vald	86		Lüganuse vald	205	139-140
	Tamsalu vald	Tamsalu vald	165	129	Orissaare vald	54	56-58
		Tamsalu linn	124		Kanepi vald	199	182
	Tapa vald	Lehtse vald	155-156	82-83	Valgjärve vald	168	155
		Saksi vald	152		Palupera vald	195-196	171
		Tapa linn	100		Põlva linn	32	33
	Türi vald	Kabala vald	206	81	Surju vald	212	191
		Oisu vald	65		Koonga vald	201-202	204
		Türi vald	42		Haljala vald	11	16-17
		Türi linn	78		Jõgeva linn	57	44
	Väike-Maarja vald	Avanduse vald	142	87	Taheva vald	228	210
		Väike-Maarja vald	74		Põltsamaa vald	75	46

LISA 10. Majanduslik olukord liitunud ja rahvaarvult sarnastes omavalitsustes.

Liitumise aasta	Liitumise järgne KOV	Majanduslik olukord					
		Liitunud KOV	Enne liitumist	Pärast liitumist	Sarnane KOV	Enne liitumist	Pärast liitumist
1999	Antsla vald	Antsla vald	186	131-132	Vändra alev	36	39
		Antsla linn	140		Isaku vald	102	145-146
	Kaarma vald	Kaarma vald	184	106	Tahkuranna vald	225-226	113
		Kuressaare vald	190		Puurmani vald	197	186
	Karksi vald	Karksi vald	155-156	64-65	Käina vald	46	41
		Karksi-Nuia linn	84		Puurmani vald	197	186
	Lihula vald	Lihula vald	90	70	Emmaste vald	167-168	66
		Lihula linn	43		Mäksa vald	163	45
	Otepää vald	Otepää linn	124	94	Vastseliina vald	123	140
		Pühajärve vald	157		Laekvere vald	149	109
	Vihula vald	Vihula vald	162	72	Urvaste vald	200	193
		Võsu alev	173		Tudulinna vald	210	212
2002	Anija vald	Anija vald	148	10	Tõrva linn	48	52
		Kehra linn	16		Häädemeeste vald	128	178
	Kohila vald	Kohila vald	170	66	Palamuse vald	118	146
		Kohila alev	6		Nissi vald	107	129
	Märjamaa vald	Loodna vald	221	96	Karula vald	198	171
		Märjamaa vald	173		Nissi vald	107	129
		Märjamaa alev	61		Ridala vald	80	99
	Rapla vald	Rapla vald	47	20	Kunda linn	12	89
		Rapla linn	20		Vinni vald	122	76
	Räpina vald	Räpina vald	165	155	Abja vald	131-132	111
		Räpina linn	87		Taebala vald	123	109
2005	Jõhvi vald	Jõhvi vald	181	25	Mäksa vald	37-39	46
		Jõhvi linn	5		Haapsalu linn	25	55
	Kadrina vald	Kadrina vald	58	52	Kehtna vald	30	20
	Kuusalu vald	Kuusalu vald	8	5	Põltsamaa vald	157	179
		Loksa vald	72		Raikküla vald	185-187	139-140
	Saarde vald	Kilingi-Nõmme linn	115	139-140	Vastseliina vald	114	62
		Saarde vald	176		Puhja vald	148	51
		Tali vald	237		Noarootsi vald	126	116
	Suure-Jaani vald	Olustvere vald	172	217	Tõstamaa vald	200	198-199
		Suure-Jaani vald	149		Rakvere vald	132	61
		Suure-Jaani linn	154		Roosna-Alliku vald	75	130
		Vastemõisa vald	216		Lüganuse vald	121	127
	Tamsalu vald	Tamsalu vald	78-79	57	Orissaare vald	113	120
		Tamsalu linn	105		Kanepi vald	174	141-142
	Tapa vald	Lehtse vald	104	45	Valgjärve vald	170	132
		Saksi vald	140-141		Palupera vald	179	190-191
		Tapa linn	50		Põlva linn	32	39
	Türi vald	Kabala vald	64-65	93-94	Surju vald	101	75
		Oisu vald	87		Koonga vald	214	202-203
		Türi vald	167		Haljala vald	169	157-158
		Türi linn	42		Jõgeva linn	40-41	70
	Väike-Maarja vald	Avanduse vald	92	88	Taheva vald	168	190-191
		Väike-Maarja vald	49		Põltsamaa vald	157	179

LISA 11. Sotsiaalmajanduslik olukord liitunud ja sarnastes omavalitsustes.

Liitumise aasta	Liitumise järgne KOV	Sotsiaalmajanduslik olukord					
		Liitunud KOV	Enne liitumist	Pärast liitumist	Sarnane KOV	Enne liitumist	Pärast liitumist
1999	Antsla vald	Antsla vald	174	135	Vändra alev	26	32
		Antsla linn	182		Iisaku vald	150	171
	Kaarma vald	Kaarma vald	164	96	Tahkuranna vald	170	63-64
		Kuessaare vald	132		Puurmani vald	184	190-191
	Karksi vald	Karksi vald	160	84	Käina vald	66	33
		Karksi-Nuia linn	72-73		Puurmani vald	184	190-191
	Lihula vald	Lihula vald	143	102	Emmaste vald	163	99
		Lihula linn	55		Mäksa vald	137	38
	Otepää vald	Otepää linn	102	77	Vastseliina vald	177	184
		Pühajärve vald	148		Laekvere vald	124-125	103
	Vihula vald	Vihula vald	158	75	Urvaste vald	221	214
		Võsu alev	117		Tudulinna vald	211	199
2002	Anija vald	Anija vald	109	15	Tõrva linn	46	43
		Kehra linn	20		Häädemeeste vald	116-117	152-153
	Kohila vald	Kohila vald	127	59	Palamuse vald	114	120
		Kohila alev	12		Nissi vald	82	92
	Märjamaa vald	Loodna vald	200-201	91	Karula vald	215	208
		Märjamaa vald	142		Nissi vald	82	92
		Märjamaa alev	43		Ridala vald	81	70
	Rapla vald	Rapla vald	27-28	18	Kunda linn	22	77
		Rapla linn	24		Vinni vald	68	45
	Räpina vald	Räpina vald	162	134	Abja vald	166	132
		Räpina linn	72		Taebla vald	76	54
2005	Jõhvi vald	Jõhvi vald	173	53	Mäksa vald	36	48
		Jõhvi linn	28		Haapsalu linn	32	45
	Kadrina vald	Kadrina vald	37	24	Kehtna vald	30	28
	Kuusalu vald	Kuusalu vald	11	13	Põltsamaa vald	128-129	120
		Loksa vald	87		Raikküla vald	187	155
	Saarde vald	Kilingi-Nõmme linn	121-122	151	Vastseliina vald	147	113
		Saarde vald	170		Puhja vald	130	66
		Tali vald	233		Noarootsi vald	152-153	159
	Suure-Jaani vald	Olustvere vald	154	175-176	Tõstamaa vald	203	204
		Suure-Jaani vald	146		Rakvere vald	67	29
		Suure-Jaani linn	135		Roosna-Alliku vald	102	142
		Vastemõisa vald	181		Lüganuse vald	155	131-132
	Tamsalu vald	Tamsalu vald	110	79	Orissaare vald	80	88
		Tamsalu linn	107-108		Kanepi vald	189	166
	Tapa vald	Lehtse vald	128-129	51	Valgjärve vald	178	144
		Saksi vald	141		Palupera vald	190-191	193
		Tapa linn	58		Põlva linn	23-25	27
	Türi vald	Kabala vald	114	85	Surju vald	151	115
		Oisu vald	73		Koonga vald	218	213
		Türi vald	116		Haljala vald	89	83
		Türi linn	49		Jõgeva linn	41	54
	Väike-Maarja vald	Avanduse vald	111	81	Taheva vald	206	212
		Väike-Maarja vald	52		Põltsamaa vald	128-129	120